

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES
RÉCENTES PROPOSITIONS DE LOI FRANÇAISES
TENDANT A L'ÉTABLISSEMENT
DE LA
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

sera soutenu le Mardi 29 Octobre 1907, à 2 heures

PAR

RENÉ TARDY

Président : M. CHAVEGRIN.

Professeurs { MM. CHENON.

Agrégés { GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES
RÉCENTES PROPOSITIONS DE LOI FRANÇAISES
TENDANT A L'ÉTABLISSEMENT
DE LA
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

sera soutenu le Mardi 29 Octobre 1907, à 2 heures.



PAR

RENÉ TARDY

Président : M. CHAVEGRIN.

Professeurs { MM. CHENON.

Agrégés { GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

LES RÉCENTES PROPOSITIONS DE LOI FRANÇAISES

TENDANT A L'ÉTABLISSEMENT

DE LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

INTRODUCTION

Les diverses propositions de loi tendant à établir la représentation proportionnelle qui se sont tout récemment produites au Parlement français sont trop « spéciales » pour pouvoir être abordées de front, sans préambule. Il est nécessaire, si l'on veut les éclairer et les faire comprendre, de présenter d'abord quelques observations générales, sur lesquelles nous n'insisterons que dans la mesure indispensable.

Il faut, avant tout, souligner l'importance de la question électorale dans une démocratie. Voici comment s'exprime à cet égard M. Charles Benoist : « De toutes les questions qui peuvent se poser dans l'État moderne, il n'en est pas de plus importantes politiquement, de plus

essentielles, que celles qui touchent à l'organisation du suffrage universel ; il faudrait presque dire qu'il n'en est pas de plus fondamentales, si le suffrage universel est la base, et si l'organisation du suffrage universel doit être le fondement de l'organisation politique de l'État moderne (1). Il est à peu près unanimement admis, aujourd'hui, que la souveraineté réside dans la nation que le peuple a le droit de se gouverner par lui-même. Des difficultés pratiques insurmontables s'opposent à ce qu'il le fasse directement. Comme l'observe le comte Goblet d'Alviella, « le gouvernement du peuple par lui-même, pour être réalisé dans toute sa plénitude, exigerait que chaque question politique ou administrative fut directement débattue et tranchée par la nation réunie en une seule Assemblée. Ce régime, qui est la forme la plus ancienne de gouvernement démocratique, ne survit plus que dans quelques petits cantons des Alpes. — La croissance des États, la multiplicité des fonctions gouvernementales, la complexité de la vie moderne ont amené, dans tous les pays libres, la substitution de la législation par délégué au régime de la législation directe (2). Dans de telles conditions, il est évident que l'organisme vital pour un État « avec une bonne loi électorale, assurant d'une manière aussi parfaite que possible la libre expression du suffrage uni-

1. Charles Benoist, rapport, annexe au procès-verbal de la séance du juillet 1906.

2. Goblet d'Alviella, séance du Sénat belge du 29 juillet 1892.

versel, la sincérité du vote, la vérité électorale, la représentation nationale repose mieux sur la volonté populaire, la délégation de la souveraineté populaire est plus complète et la marche régulière des institutions est mieux garantie (1). »

Ces principes ne sont contredits par personne : mais quel est le mécanisme qui permettra le meilleur choix des représentants ? C'est ici que l'accord cesse. Pendant longtemps le régime de la majorité fut admis sans soulever de critiques ; mais à mesure que l'idée de l'égalité de tous les citoyens dans la nation se développe davantage, ses inconvénients devinrent plus visibles, plus sensibles. La théorie de la représentation proportionnelle naquit alors. Notre parti est pris entre ces deux systèmes, le système majoritaire et le système de la représentation proportionnelle — le second a nos préférences. Voici pourquoi :

(1) Canton de Neuchâtel, exposé des motifs à l'appui du projet de loi sur l'élection des députés au Grand Conseil.

CHAPITRE PREMIER

Avantages et Inconvénients de la R. P.

Le système majoritaire se présente sous deux formes : scrutin de liste et d'arrondissement. C'est une question toujours en suspens que celle de savoir laquelle des deux est supérieure à l'autre. Dans un rapport tout récent, fait au nom de la Commission du Suffrage Universel sur la proposition de loi de M. Klotz et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet le rétablissement du scrutin de liste, M. le député Louis Buyat se flatte d'apporter « une ample moisson d'arguments » qui lui paraissent décisifs pour sa thèse ; celle du scrutin de liste. Il pose fort nettement le problème : « Le scrutin d'arrondissement permet-il de dégager nettement l'orientation politique du pays ? ou plutôt, puisque tout le débat consiste à savoir à qui reviendra l'avantage d'une comparaison, le scrutin d'arrondissement permet-il aussi bien que le scrutin de liste la manifestation de la volonté nationale ? Nous n'hésitons pas à penser que le scrutin de liste est à ce point de vue très supérieur au scrutin d'arrondis-

ment... (1). » Quant à son argumentation, la voici brièvement résumée.

Le scrutin d'arrondissement met tant en évidence une personnalité donnée s'attache plus au candidat qu'aux idées qu'il pourrait représenter, s'il lui convenait d'en exprimer et d'en prendre la responsabilité. Déjà dans un discours prononcé à Rennes le 10 octobre 1884, Waldeck-Rousseau avait dit : « Par le scrutin uninominal, on manifeste la considération qu'on a pour pour des personnes ; par le scrutin de liste, on vote pour une idée. » Et le 20 mars 1885, à la Chambre des députés, Goblet reproduisait la même pensée : « Le scrutin uninominal est la guerre des personnes, le scrutin de liste des idées. » De là des conséquences fâcheuses que M. le député Louis Buyat signale. La tentation s'offre trop souvent irrésistible pour celui qui sollicite les suffrages d'une circonscription de réduire le débat à une seule question : celle de sa personne. L'égoïsme lui commande alors un silence prudent qui étonnera peut-être quelques-uns de ses électeurs, mais qui du moins ne risquera pas de heurter leurs convictions ou de blesser leurs susceptibilités. Et s'il parle, il s'abritera en ses discours derrière les généralités commodes qui permettent les clientèles nombreuses. Qui pourrait dès lors s'étonner qu'une même

(1) Louis Buyat, rapport, annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 1906).

Chambre élue au scrutin d'arrondissement ait pu soutenir avec une égale ardeur des cabinets représentant des politiques très différentes ? Et si l'on se demande ce que pourra être le Gouvernement obligé de compter avec de tels soutiens, on se le représente aisément. Il va de soi qu'il n'aura ni longs dessins, ni vastes pensées, Est-ce que cette derrière objection ne « retarde » pas un peu ? Peut-on depuis quelques années parler d'instabilité ministérielle ? quoiqu'il en soit, d'après l'honorable député, le scrutin de liste ne permet à l'électeur de se laisser guider seulement par des considérations de personnes. S'il se dérange, c'est qu'*évidemment* il obéira à la préoccupation de défendre ses opinions représentées par telle ou telle liste. Dès lors, le candidat cherchera à provoquer des adhésions par « le seul attrait de son programme. » Et les ministères, étant sûrs du lendemain, pourront faire œuvre féconde. N'est-ce point là se bercer d'illusions ? Le scrutin de liste a fonctionné pendant une législature de 1885 à 1889 ; il serait difficile de soutenir qu'il produisit alors les merveilleux résultats qu'on en attendait. S'il fallait en croire l'un des collègues de M. Buyat, M. Sénac, « la Chambre de 1885 se trouva composée d'éléments dissemblables, incapables d'orientation politique, d'union, de concentration utile. » (1) Il y a de l'exagération dans cette critique,

(1) Sénac, proposition de loi ayant pour but de réglementer sur de nouvelles bases le scrutin d'arrondissement. Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 1906.

mais il n'en reste pas moins que l'instabilité des ministères était plus grande de 1885 à 1889 qu'elle ne l'est aujourd'hui. Jusqu'ici, l'argumentation de M. Buyat est loin d'être péremptoire. Il poursuit : Esclave de mœurs nées avec le scrutin uninominal et qui ne peuvent disparaître qu'avec lui, le député est trop souvent un véritable chargé d'affaires privées à Paris. Et qui ne sait déjà que toute la correspondance qu'il reçoit ou qu'il envoie n'a pas toujours trait aux projets qui se discutent ?... qu'elle prodigieuse activité ne faut-il pas à ceux de nos collègues qui, devant satisfaire à toutes les obligations de leur arrondissement, trouvent encore le temps de faire œuvre de législateurs, en prenant part aux travaux de la Chambre ? De telles pratiques sont fort regrettables, assurément ; mais il est hors de doute, du moins pour nous, qu'elles subsisteraient malgré le rétablissement du scrutin de liste. Elles tiennent, en effet, à des causes multiples inhérentes à la nature humaine et aux conditions de la vie. Il est moins pénible d'arriver par la recommandation que par le travail et c'est une voix plus sûre. Il n'y a donc pas lieu de faire état de l'argument que nous venons de rapporter.

Pour finir, M. Buyat souligne le danger que présente le scrutin d'arrondissement, en favorisant les entreprises des privilégiés de la fortune assez peu scrupuleux pour jeter dans les luttes électorales des sommes considérables qui ne sont pas destinées seulement aux frais de propagande... Ici, la « bistouille » largement

versée tient lieu de discussion et de programme. Là, le candidat, pour légitimer apparemment sa corruption, prend dans chaque commune autant de porteurs de bulletins qu'il y a d'électeurs. Ces procédés ne sauraient être assez sévèrement blâmés ; mais le scrutin de liste les supprimerait-il ? Ce serait une naïveté que de l'espérer. L'argent continuera de jouer un rôle, peut-être cependant sera-t-il moindre mais ceci même est douteux, qui donc, dans le scrutin de liste, figurera sur l'unique bulletin, si ce n'est les personnalités marquantes des divers arrondissements ? Dès lors, la corruption restera possible.

Pas plus que le scrutin de liste pur et simple, le scrutin uninominal ne saurait nous satisfaire. Il a des avantages assurément, celui-ci surtout qu'il permet à l'électeur de voter en connaissance de cause. « Il a le tort, dit M. Waldeck-Rousseau, de donner plutôt la mesure de la popularité des personnes que la mesure exacte de l'opinion des circonscriptions. » Est-ce là un mal ? Les opinions politiques ne sont pas tout ; il y a d'autres choses qui comptent. Et les moins bons députés ne sont pas, croyons-nous, ceux qui sont élus pour eux-mêmes, et non pas pour leurs conceptions politiques, que la majorité des citoyens est d'ailleurs incapable d'apprécier. Il ne faut pas se payer de mots : la plupart des électeurs ne votent pas et ne sauraient voter par des raisons de doctrine. Sans être aussi sévère pour le scrutin de liste pur et simple que M. le député Sénac, lequel

le qualifie « d'instrument d'illusions, de chimères, de mensonge, de haute immoralité politique, qui permettrait d'escompter toutes les coalitions de principes, toutes les promiscuités électorales et sociales, de les vérifier dans un seul faisceau d'opposition, » nous estimons qu'il est peut-être inférieur au scrutin uninominal, quoique celui-ci prête à bien des critiques : celle-ci notamment, que le corps électoral qui nomme les députés est d'une inégalité par trop choquante. Si partisan du scrutin uninominal que soit M. Sénac, il reconnaît que sur ce point il devrait être amendé. L'article 3 de sa proposition de loi, est en effet, ainsi conçu : « chaque arrondissement, en France et en Algérie, doit comprendre au moins 1.500 électeurs inscrits. Les arrondissements qui ne se trouvent pas dans ces conditions seront refondus par un travail de nouvelle répartition d'ensemble, avec le ou les arrondissements du même département. Dans ces modifications générales, qui auront surtout pour but de mieux égaliser les mandats des députés, on respectera, autant que les circonstances le permettront les répartitions actuelles, comme nombre d'arrondissements dans un même département et comme villes devant conserver le titre de chefs-lieux d'arrondissements. » L'article 4 complète et précise le précédent : « L'arrondissement devra former, soit une circonscription électorale, soit plusieurs circonscriptions électorales, lorsque le chiffre précité des électeurs inscrits le permettra. Aucune circonscription électorale ne peut avoir plus de 30.000 ni

moins de 15.000 électeurs inscrits. Les conseils municipaux, les conseils d'arrondissements et les conseils généraux seront consultés dans le travail de réorganisation des arrondissements. »

Il est certain que si la proposition de M. Sénac était adoptée, le scrutin uninominal deviendrait plus supportable qu'il ne l'est aujourd'hui, mais a-t-elle des chances de l'être ? L'exemple de nos voisins, les Belges, est fort instructif à cet égard ; qu'on nous permette d'insister et de résumer rapidement le rapport fait par M. de Goerz au nom de la Section Centrale de la Commission chargée d'étudier le projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives. « Le gouvernement a pensé qu'une réforme électorale qui se bornerait à modifier la situation par le simple découpage de quelques grands arrondissements, ne pourrait donner satisfaction à l'opinion publique, laquelle demande un régime électoral appliqué indistinctement partout, et non une mesure partielle qui apparaîtrait dès lors comme entachée de partialité. Deux systèmes seulement se présentaient comme ne portant pas atteinte au caractère d'équité dont il importe que toute loi soit empreinte, mais que, plus que toute autre, une loi électorale doit revêtir. C'est le système uninominal loyalement établi par le découpage de la Belgique en 152 circonscriptions d'égale population et le système de la représentation proportionnelle. » Il est aisé de voir que le projet de découper la Belgique en

152 circonscriptions d'égale population va bien plus loin dans la voie de la justice et de l'équité que la proposition de M. Sénac, laquelle admet que le corps électoral puisse varier entre 15.000 et 30.000 inscrits, soit du simple au double. Et cependant, M. de Goerz estime que c'est avec raison que le Gouvernement belge a adopté le second régime : celui de la représentation proportionnelle. En effet, le système uninominal prête le flanc à des critiques nombreuses. Il pousse au développement exagéré de l'esprit de clocher et tend à reléguer à l'arrière plan les questions d'intérêt général. Il est de nature à accentuer une sorte d'antagonisme entre la partie urbaine et la partie rurale de la population. Il suppose une opération de découpage dont l'impartialité et l'exactitude ne parviendraient vraisemblablement pas à se faire reconnaître par l'opinion. En admettant qu'une première fois le tableau annexé à la loi qu'il s'agirait de voter parvint à désarmer la critique, quel serait le sort des tableaux ultérieurs que nécessiteraient les recensements ? Quelle est l'autorité qui serait chargée de ce nouveau découpage ? Les difficultés pratiques d'un tableau des circonscriptions semblent d'ailleurs si manifestes que les partisans du système uninominal n'ont pas jugé jusqu'ici à propos d'en soumettre aucun au contrôle de l'opinion publique, bien que ce soit le complément indispensable de tout projet de loi adoptant ce mode de votation.

Quoique produites pour la Belgique, ces considérations sont également vraies chez nous. C'est en vain que

l'on chercherait, par exemple, dans la proposition Sénac, un tableau des circonscriptions nouvelles qu'il préconise. Il s'y trouve un *desideratum* et une prescription : dans ces modifications générales, on respectera, *autant que les circonstances le permettront*, les répartitions actuelles, comme nombre d'arrondissements dans un même département et comme villes devant conserver le titre de chefs-lieux d'arrondissement. Les Conseils municipaux, les Conseils d'arrondissement et les Conseils généraux seront *consultés* dans le travail de réorganisation des arrondissements. De telles précautions ne sont-elles pas insuffisantes ? Et la chaîne forgée par M. Sénac pour entraver l'arbitraire gouvernemental n'est-elle pas bien fragile ? Il est permis de le croire, sans pécher par excès de défiance.

Nous pouvons conclure avec M. Bernaert que « c'est toujours chose dangereuse et suspecte de faire de la géographie électorale... Pour faire une pareille opération, les partis devraient s'aboucher, comme naguère dans les mêmes circonstances ils l'ont fait en Angleterre. Et peut-on espérer qu'il en soit ainsi dans notre pays ? » M. Bernaert avait en vue la Belgique quand il émettait ce point interrogatif ; mais qui aurait la candeur de croire que chez nous les divers partis politiques pourraient s'entendre sur un découpage à l'amiable ?

« Et alors même qu'on aboutirait, poursuivait M. Bernaert, on aurait réussi sans doute à faire disparaître des prédominances inadmissibles, mais on n'en conser-

verait pas moins les graves inconvénients du régime actuel, puisque dans chacun de ces secteurs électoraux divisés, ce serait encore la majorité et la majorité seule qui se trouverait représentée. »

Sans doute, le scrutin uninominal a pour effet de multiplier sur l'échiquier électoral les circonscriptions qui offriront à un parti une compensation de ses défaites dans les autres, — et c'est la raison essentielle qui nous le fait préférer au scrutin de liste pur et simple, — mais il ne modifierait point la situation des minorités dans chaque district particulier. Elles n'auraient d'autres ressources que de s'abstenir ou de se rallier, au scrutin de ballottage, à une candidature qui ne leur conviendrait que médiocrement « si, dans aucun arrondissement en particulier, disait M. de Smedt, en 1888, à la Chambre des Représentants belges, le résultat de l'élection n'est sincère, s'il ne reproduit nulle part avec exactitude l'état de l'opinion, si partout la moitié plus un des électeurs obtient sa part de représentation et, en outre, celle qui, logiquement, revient à la moitié moins un, comment, je le demande, le total de ces iniquités, de ces inégalités, de ces absurdités, donnerait-il un résultat juste, équitable, vrai ? »

L'argumentation de M. de Smedt est un peu « abstraite » ; c'est, qu'on nous passe l'expression, de la « raison raisonnante ». Il est certain que, avec le scrutin uninominal, l'exclusion complète des minorités est un résultat extrême à peu près impossible. Il n'y a, pour s'en con-

vaincre, qu'à jeter les yeux sur les Chambres françaises. Tout groupe d'électeurs de quelque importance numérique y est représenté; mais il l'est *empiriquement, arbitrairement*, non point *nécessairement suivant sa force*. Et c'est à quoi la théorie de la représentation proportionnelle prétend apporter un remède : « Déterminer arithmétiquement le rapport de la puissance politique à la force numérique, restaurer la proportion entre représentants et représentés, voilà la fin, et de là le nom de la représentation proportionnelle » (1).

On s'est efforcé de combattre la Représentation Proportionnelle par des questions préalables, en prétendant tour à tour et quelquefois en même temps, quoique les deux critiques soient antinomiques, qu'elle tuerait la vie publique en empêchant le brusque déplacement des majorités et qu'elle rendrait tout gouvernement impossible en favorisant le fractionnement des partis. Et d'abord, les majorités seraient-elles indestructibles ? Non certainement ; peut-être n'y aurait-il plus de brusques sautes de vent ; mais serait-ce un mal ? Des déplacements de quelques mandats resteraient possibles, parce que dans tout système les éléments flottants de l'opinion sont fort nombreux. Chaque parti essaierait de les amener à soi. Assez souvent il ne faudrait pour gagner ou perdre un siège que modifier assez peu le chiffre des voix recueillies par les diverses listes. Dans de telles

(1) Charles Benoist, *loc. cit.*

conditions, ni les candidats, ni les électeurs ne s'endormiraient. L'exemple de la Suisse et de la Belgique est d'ailleurs démonstratif à cet égard (1).

En sens inverse, les partis s'émietteraient-ils au point de rendre tout gouvernement impossible ? Nous ne le pensons pas. En définitive, l'existence d'une majorité de gouvernement dépend infiniment moins du mode de votation que des dispositions politiques du pays. Si l'une des opinions a la majorité dans le corps électoral, elle l'aura aussi au Parlement, selon toute vraisemblance. La tendance des partis à s'émietter qui est peut-être dans la logique de la Représentation Proportionnelle a pour frein l'impuissance des fractions trop petites. L'on sait d'ailleurs qu'il y a eu des Chambres françaises élues au scrutin uninominal et dans lesquelles ne se trouvait pas une majorité réelle. Si le Parlement ne doit être que le reflet du pays et s'il n'y a pas de majorité dans le pays, comment s'en rencontrerait-il une à la Chambre ? Des transactions dans ce cas seront nécessaires, mais il est préférable qu'elles s'opèrent après l'élection entre les députés, qu'entre les Comités électoraux avant le scrutin.

D'autres adversaires de la Représentation Proportionnelle prétendent qu'elle n'est pas réalisable en fait. La meilleure preuve qu'elle l'est, c'est qu'elle fonctionne en

(1) Sur la Suisse, consulter la thèse de M. A. Fournier et sur la Belgique, celle de M. Barietty.

Suisse et en Belgique, à la satisfaction quasi-générale, semble-t-il.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur les objections qui ont été soulevées contre la Représentation Proportionnelle, elles sont reproduites et développées tout au long, soit dans le rapport de M. Charles Benoist dont nous aurons souvent l'occasion de parler, soit dans les "Éléments de Droit Constitutionnel" de M. Esmein. Elles ne sont pas décisives, à notre avis, mais elles sont sérieuses. L'introduction de la R. P. pour les élections à la Chambre a des adversaires déterminés. Pour les élections municipales, il n'en est point de même. Pourquoi dès lors ne commencerait-on pas par elles ? C'est la marche qui a été suivie en Belgique ; la Représentation Proportionnelle a été admise dans les élections communales, par la loi du 12 septembre 1895, tandis qu'elle ne l'a été pour les élections législatives, que par la loi du 24 novembre 1899.

Cette tactique a été préconisée par divers députés partisans de la Représentation Proportionnelle, qu'il suffise de citer ici M. Louis Martin.

Dans une proposition tendant à établir la Représentation Proportionnelle qu'il déposait le 5 novembre dernier, il écrivait (1) : « Si le suffrage universel appliqué aux élections des diverses assemblées délibératives,

(1) Proposition Louis Martin. Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1906.

paraît devoir être organisé avec fruit par la R. P., c'est à coup sûr pour les élections municipales que ce progrès est le plus urgent en droit, le plus fécond en ses résultats pratiques et le plus facile à réaliser. » Poursuivant sa démonstration, il ajoutait : « En matière d'élections municipales, l'absence de proportionnalité est d'autant plus grave, qu'on n'y trouve pas le correctif apporté aux élections parlementaires et départementales par les hasards du scrutin d'arrondissement, où dans certaines circonscriptions. le triomphe exclusif du nombre est jusqu'à un certain point corrigé par le triomphe du nombre, également exclusif, mais favorable à une autre opinion dans des circonscriptions voisines. Aux élections municipales, les affaires publiques sont confiées *totale*ment, sans correctif, à une majorité. non d'électeurs, mais de votants, et souvent, le chiffre des minorités battues au deuxième tour dépasse celui de la majorité relative qui triomphe par la loi du nombre C'est, en droit, l'inorganisation du suffrage universel. »

Il résulte de ces observations si foncièrement justes que la Représentation Proportionnelle serait plus équitable dans les élections municipales que dans toutes les autres. S'il est généralement faux de soutenir que, par le fait du système majoritaire, les minorités sont impitoyablement exclues du Parlement, la multiplicité des circonscriptions leur permettant de prendre leur revanche ici où là il ne l'est pas de dire que dans les

Conseils municipaux il n'y a pas de place le plus souvent du moins que pour le nombre.

Ajoutez que l'introduction de la Représentation proportionnelle aurait, en pratique, les résultats les plus heureux. « Elle assurerait, dit M. le député Louis Martin, un meilleur recrutement des élus. » Que se passe-t-il aujourd'hui ? Chaque parti doit former une liste complète ; pour y réussir, il fait appel d'abord aux personnalités les plus marquantes de son opinion . . . et puis à des bouche-trous, qu'on nous pardonne l'expression, lesquels s'ils sont élus, ne seront que très médiocrement aptes à remplir leur mandat. « Ce qui triomphe aujourd'hui, ce n'est pas une sélection faite parmi *toutes les notabilités d'une ville*, c'est une sélection faite seulement *parmi les notabilités d'un seul parti*. » Il en serait autrement avec la Représentation Proportionnelle. Les hommes les plus considérables de chaque parti pourraient être nommés ; résultat d'autant plus heureux que « les commissions municipales pour leur délibérations et leurs rapports, réclament des capacités diverses. »

Notez encore que, avec la Représentation Proportionnelle, les chefs de chaque parti auront des chances sérieuses de rester longtemps au Conseil municipal. Même si un parti y perd la majorité, ses têtes de listes garderont sans doute leur mandat au grand profit des intérêts de la cité. L'on ne verra pas, comme aujourd'hui, des conseillers qu'une longue expérience a rompus aux affaires, disparaître du Conseil municipal, parce

qu'il s'est produit un déplacement de voix dans le corps électoral.

« Pour ceux, dit excellemment M. Louis Martin, qui ne croient pas que chaque parti a toutes les lumières, mais qui pensent que les partis politiques ou économiques dérivent de l'attention prépondérante apportée à certains intérêts ou à certains sentiments, la collaboration aux délibérations municipales des divers partis, majorité où minorité, est un bienfait inestimable. » La conduite de l'ensemble des affaires d'une ville ne se fait avec sécurité que si les représentants de tous les intérêts, mêmes les plus opposés, peuvent confronter leurs désirs, leurs avis et leur expérience.

Les discussions des Conseils municipaux deviendraient ainsi plus utiles. Les diverses manières de voir pouvant s'y développer librement. Leurs séances seraient plus vivantes qu'elles ne le sont aujourd'hui ; le même grand vide n'existerait plus autour de leurs délibérations. Et cependant « le travail de décision et d'exécution ne serait pas mis en péril. . . . Après avoir délibéré librement, les assemblées n'ont d'autre moyen pratique d'aboutir que la décision à la majorité numérique. Or, la représentation proportionnelle ne fait pas changer dans une ville la majorité ; le parti que celle-ci représente, au lieu d'avoir tous les sièges au conseil, n'en a plus que le nombre qui lui revient légitimement, mais il reste toujours la majorité. » Si bien que, au point de vue politique, il n'y aura pas grand chose de changé ;

les municipalités, dans l'ensemble resteront ce qu'elles sont : socialistes, radicales, progressistes, conservatrices; mais elles ne seront « panachées ». Pour les élections sénatoriales, elles nommeront sans doute à peu près les mêmes délégués que maintenant; de sorte que les tendances de la Haute Assemblée ne seront pas considérablement modifiées.

Par suite de l'existence d'une minorité au sein du Conseil, la majorité serait contrôlée d'une façon permanente, et cela lui rendrait service à elle-même; dans bien des cas, la crainte de cette minorité serait le commencement de la sagesse. D'après M. le député Louis Martin, la Représentation proportionnelle n'aurait pas une action moins favorable sur le corps électoral que sur le choix des élus et leur travail. Elle servirait la paix publique; les luttes électorales seraient moins vives, chaque parti étant sûr d'obtenir le nombre des sièges qui lui revient de par sa force, et les rancœurs après la défaite seraient moins amères, car la défaite ne serait pas complète. Et puis, plus de ballottages ni d'élections partielles, ce qui serait un avantage très grand pour la tranquillité et le calme des cités. Que de fois n'avons-nous pas entendu les électeurs les plus consciencieux se plaindre d'être sans cesse « dérangés » pour voter? Et que de femmes maudissent ces jours d'élections qui ne sont souvent pour leurs maris et leurs fils que des jours d'ivresse!

Elle servirait également la moralité publique, les coalitions entre partis qui n'ont de commun que le

désir de vaincre perdraient en partie leur utilité, puisque toute fraction un peu importante du corps électoral, pourrait espérer avoir un représentant de son choix.

D'autres considérations militent encore, d'après M. Louis Martin, en faveur de l'établissement rapide de la Représentation Proportionnelle dans les élections municipales ; avant de donner plus de pouvoirs aux municipalités, ce qui est généralement désiré, il faut en faire une représentation exacte du corps électoral. L'application du système proportionnel offre des aléas moindres qu'aux élections législatives ; d'abord parce que la majorité ne changera pas de parti, et surtout, parce que les pouvoirs des municipalités sont beaucoup plus restreints et plus dépendants. Enfin, le scrutin de liste ayant continué à être appliqué, la réforme est plus simple que pour les élections législatives où elle doit être doublée de la réforme du scrutin d'arrondissement, laquelle toucherait à d'assez nombreuses situations acquises.

Quant au fonctionnement du système préconisé par M. Louis Martin, il est peut compliqué soit pour les candidats, soit pour les électeurs, soit pour les scrutateurs.

A. — *L'œuvre des candidats.* Durant la période électorale et jusqu'au jeudi précédant le jour du scrutin, à midi, les candidats doivent déposer ou laisser déposer à la Mairie une déclaration signée de leur main acceptant la candidature. C'est une formalité qui se justifie aisément ;

les électeurs ne doivent pas pouvoir nommer quelqu'un malgré lui, et les candidats ne peuvent pas sérieusement se plaindre de la légère « corvée » qui leur est ainsi imposée. Le Maire ne pourra accepter la déclaration d'une candidature qui aurait déjà été présentée sur une liste préalablement déposée, sans qu'on ne lui ait fourni auparavant le récépissé du retrait préalable. C'est la prohibition des candidatures communes. L'électeur garde la latitude de voter pour des noms empruntés à diverses listes ; mais le candidat ne peut pas, lui, figurer sur plusieurs listes. Nous sommes très partisans de cette défense ; les personnalités qui se présentent sur plusieurs listes adverses étant peut-être les plus habiles, mais non les plus loyales et les plus courageuses.

B. — *L'œuvre des électeurs.* Ne seront comptées que les voix attribuées à des candidats officiellement déclarés. C'est une conséquence de ce que nous avons dit ci-dessus, et c'est la seule restriction apportée à la liberté de l'électeur, lequel peut voter pour une liste complète ou incomplète, homogène ou panachée, sous la réserve trop naturelle qu'il inscrira pas sur son bulletin plus de noms qu'il n'y a de sièges. Il pourra même, et c'est là qu'est la principale innovation, répéter un ou plusieurs noms. Voici ce que dit à cet égard M. Louis Martin. « Cette répétition de noms n'apportera pas une seule voix de plus à un parti ; dans la distribution des sièges, la proportion attribuée à chaque parti restera la même, soit qu'un électeur socialiste, par exemple, se soit manifesté

à l'aide de trente voix données à trente personnes différentes, soit que ce même électeur ait affirmé sa foi socialiste par quinze voix à une autre. Le système a pour effet de permettre à *l'électeur de faire arriver au sein même d'un parti les personnalités à son avis marquantes de ce parti* et de leur faire attribuer de préférence les sièges acquis. Il permet également aux *listes incomplètes d'avoir autant de chances de succès que les listes complètes.* » C'est avec raison, croyons-nous, qu'il est déclaré dans la proposition Martin que « les noms répétés sont comptés autant de fois qu'ils auront été répétés. »

Chaque voix attribuée à un candidat l'est en outre à la liste sur laquelle il figure. C'est le principe et la base même de la Représentation proportionnelle, mais M. le député Louis Martin s'en tient à la concurrence des listes et au quotient.

C. — *L'Œuvre des scrutateurs.* — Il déclare en effet, que à chaque bureau, les scrutateurs font le relevé des votes valablement recueillis par les candidats, et que, au bureau central, ils additionnent le nombre de voix obtenues dans chaque section par chacun des candidats, ce qui donne le chiffre total des suffrages à lui attribués; puis, ils additionnent le nombre de voix obtenues par tous les candidats portés sur une même liste, ce qui donne le chiffre total des suffrages recueillis par chacune des listes. Selon le nombre de voix de chaque liste, on procède alors au partage proportionnel des sièges entre les listes; si cette répartition laisse des

sièges à attribuer par fraction, ils sont distribués seulement aux listes qui déjà ont obtenu au moins un siège, et, parmi elles, aux listes qui ont obtenu les fractions les plus fortes, si ces fractions sont supérieures à 0,5, et ensuite aux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, si les fractions sont égales ou supérieures à 0,5, on a ainsi le nombre de sièges qui reviennent à chaque liste.

Il ne nous est pas possible de suivre M. Louis Martin dans cette voie. Nous croyons qu'il est un système préférable : le système d'Hondt. Il n'est pas plus compliqué que celui qui est ici proposé, et il a l'incontestable supériorité de ne point laisser de sièges en souffrance. Nous le verrons plus loin. M. Louis Martin a sans doute redouté que le dépouillement ne fût lent et difficile par suite de la longueur des listes. C'est possible, mais il arrive, et n'est-ce pas le cas ici, que la peur d'un mal conduit quelquefois dans un pire ?

Il n'est peut-être pas inutile, à la fin de ce long chapitre, de rappeler d'un mot les résultats auxquels nous sommes arrivés. Nous avons vu que le système majoritaire, qu'il s'exerce soit par le scrutin de liste, soit par le scrutin uninominal, présente de multiples injustices; qu'il existe au contraire un mode supérieur de consultation du corps électoral : la Représentation Proportionnelle.

Avant de trouver une formule mathématique de R. P. on a eu recours à des expédients qui avaient pour but d'empêcher l'exclusion des minorités.

Les principaux systèmes empiriques sont les suivants :
Vote limité; vote cumulatif; vote gradué; députés nationaux de M. Martin; nous les exposerons brièvement :

1^o *Le vote limité.* — Il présuppose le scrutin de liste. Chaque électeur ne peut inscrire sur son bulletin qu'un nombre de candidats inférieur à celui des députés à nommer : deux par exemple sur trois. La minorité obtient ainsi une part, mais il est clair que cette part est arbitraire. Le seul mérite de ce système, c'est qu'il empêche l'exclusion totale de la minorité, généralement du moins : il arrive, en effet, que cet avantage même disparaisse. Supposons, écrit M. Barietty, trois députés à élire dans une circonscription, avec le système du vote limité aux deux tiers. Il y a deux partis en présence : le premier disposant de 8.000 voix, le second en ayant 4.000. Le parti A peut emporter les trois sièges s'il répartit ses voix en trois listes de la façon suivante :

Pierre 3.000 Pierre 3.000 Paul 2.000

Paul 3.000 Henri 3.000 Henri 2.000

nous aurons donc : Pierre 6.000; Paul 5.000; Henri 5.000.
Le parti B ne sera pas représenté.

Sans doute de telles manœuvres ne peuvent réussir que si la majorité observe la discipline la plus stricte. Dans la pratique, les choses ne se passeront pas souvent ainsi. En 1868 cependant, à Birmingham et Glasgow, avec le vote limité, la minorité ne put faire élire aucun candidat.

En somme, comme le dit M. André Fournier, avec le système du vote limité, une seule minorité a chance d'être représentée et encore n'aura-t-elle qu'exceptionnellement une représentation en rapport avec son importance : tantôt sa part sera trop forte, tantôt elle sera trop faible; quelquefois même, elle sera nulle;

2° *Le vote cumulatif*. — Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Il peut les répartir à son choix, soit sur tous les candidats, soit sur quelques-uns, soit même sur un seul. Il a ainsi un excellent moyen d'indiquer ses préférences pour les candidats; mais la part de représentation qu'obtiendront les divers partis, ne sera point proportionnée à leurs forces; elle ne le sera qu'à « la discipline » qu'ils sauront déployer. Comme le dit encore M. André Fournier, « la proportionnalité dans la répartition des sièges est livrée au hasard des calculs et des prévisions. Le gros défaut du vote cumulatif est de donner une importance démesurée à l'organisation et à la discipline des partis, d'introduire dans l'élection une somme excessive d'aléa. »

3° *Le vote gradué*. — Chaque électeur a autant de voix qu'il y a de députés à élire, mais ses votes n'ont pas la même valeur. Pour le premier candidat inscrit sur le bulletin, le vote vaut 1; pour le deuxième $\frac{1}{2}$; pour le troisième $\frac{1}{3}$. Un exemple fera comprendre ce système : nous l'empruntons à M. Barriety. Supposons, trois partis de forces différentes : le parti A dispose de 3.000 voix ;

le parti B de 1.800 ; le parti C de 1.200. Nous aurons la répartition suivante :

PARTI A.

1 ^{er} Candidat	$3.000 \times 1 = 3.000.$
2 ^e —	$3.000 \times \frac{1}{2} = 1.500.$
3 ^e —	$3.000 \times \frac{1}{3} = 1.000.$

PARTI B.

1 ^{er} Candidat	$1.800 \times 1 = 1.800.$
2 ^e —	$1.800 \times \frac{1}{2} = 900.$
3 ^e —	$1.800 \times \frac{1}{3} = 600.$

PARTI C.

1 ^{er} Candidat	$1.200 \times 1 = 1.200.$
2 ^e —	$1.200 \times \frac{1}{2} = 600.$
3 ^e —	$1.200 \times \frac{1}{3} = 400.$

En classant par ordre nous avons :

3.000 voix	1 ^{er} candidat	parti A.
1.800 —	1 ^{er} —	parti B.
1.500 —	2 ^e —	parti A.

Nous voyons que le parti A a deux élus ; le parti B en a un. Dans le système majoritaire simple, le parti A aurait obtenu les trois sièges. C'est donc déjà un progrès ; mais au prix de quelles complications dans le dépouillement du scrutin !

Reste le système de M. Louis Martin qui préconise l'élection de ce qu'on a appelé des « Députés Nationaux ».

4^e Proposition de M. Louis Martin (1). L'économie en est la suivante : le scrutin uninominal est maintenu. Dans chaque circonscription, le candidat de la majorité est élu comme aujourd'hui, « mais en même temps, abrogeant la loi sur les candidatures multiples, l'on proclamerait élu tout citoyen qui, sans posséder la majorité requise dans aucune circonscription, aurait cependant recueilli un nombre déterminé de suffrages dans l'ensemble du corps électoral ; étant sauvegardés, par cette double disposition, et les droits de la majorité, qui triompherait dans ses préférences, et ceux des diverses minorités, dont l'accord avec d'autres minorités de même opinion dans d'autres circonscriptions ne serait infécond ni pour elles-mêmes, ni pour le prestige de nos assemblées, ni pour la défense des intérêts du pays. » Quant au nombre de suffrages qu'il faudrait obtenir dans l'ensemble du corps électoral pour avoir droit à un siège, il serait de 20.000. « Il nous semble, en effet, poursuit M. Louis Martin, que si 20.000 citoyens s'accordent à vouloir le même représentant, il y aurait injustice à le leur refuser, sous prétexte qu'ils ne sont pas groupés dans une même circonscription. Leur droit dépend de leur nombre et non de leur agglomération sur un point déterminé du territoire » Par contre, « l'adoption d'un chiffre inférieur à 20.000 aurait l'inconvénient de multiplier à l'excès le nombre des députés, sans aucune raison bien décisive,

(1) (Annexe au procès verbal de la séance du 25 juin 1903 N° 1079).

ni aucun profit bien appréciable pour le pays. » Le but que cherche M. Louis Martin est assurément fort louable ; il veut assurer une place à la Chambre aux hommes de haute valeur qui ne sont pas assez « racinés » dans leurs circonscriptions pour s'y faire élire. Mais que d'inconvénients en revanche ! Ne serait-ce pas une imprudence que d'abroger la loi sur les candidatures multiples ? Quoi qu'en pense M. Charles Benoist, le plébiscite est toujours à redouter en France. Il y a, du moins dans les masses profondes, un arrière-goût sans cesse prêt à renaître pour le pouvoir personnel. Et puis dans le système de M. Louis Martin, il y aurait deux sortes de députés siégeant dans la même assemblée. Ils ne pourraient coexister longtemps ; les uns finiraient par éliminer les autres ; quelque chose d'analogue ne s'est-il pas produit au sénat ? Les Sénateurs inamovibles n'ont pu être maintenus. Il y a quelque différence sans doute ; mais il y a aussi quelque ressemblance. Enfin et surtout, la proposition de M. Louis Martin ne réalise point, ainsi d'ailleurs qu'il le reconnaît, la Représentation proportionnelle des Partis. Elle corrige l'un des défauts du système uninominal : de l'exclusion trop fréquente de nos assemblées des hommes de grand mérite qui manquent d'attache locale. C'est son seul avantage ; si important qu'il soit, il ne vaut pas le prix qu'il faudrait le payer : si l'on adoptait le « procédé » de M. Louis Martin.

Ayant ainsi critiqué rapidement ces quatre modes d'élection qui ne permettent point à chaque parti d'être

représenté suivant son importance, nous pouvons maintenant indiquer quels sont les systèmes types, auxquels peuvent se ramener les propositions de loi françaises tendant à l'établissement de la Représentation Proportionnelle. Ce sont : 1° Le système d'Andræ et de Thomas Hare ; quotient et liste de préférence ; 2° Système de la concurrence des listes et double vote simultané avec et sans le système de M. d'Hondt ; diviseur commun. Mais cette multiplicité même des systèmes n'est-elle pas une preuve qu'il n'y en a aucun de parfait ? Si l'on peut aller d'un point à un autre par divers chemins, du moins n'en existe-t-il qu'un de plus court. Il en est de même ici croyons-nous ; le procédé de M. d'Hondt est le meilleur. Exposons-les tour à tour, avec les propositions françaises qui s'y rattachent et ne font guère que les reproduire avec quelques variantes.

CHAPITRE II

Système du quotient et de la liste de préférence

Dans ce système, pour être élu, le candidat doit avoir un chiffre de suffrages égal au quotient de la division du nombre des votants par le nombre des sièges à pourvoir. S'agit-il, par exemple, d'une circonscription comptant 100.000 votants et ayant droit à 5 sièges, le chiffre d'élection sera 20.000 ($100.000 : 5 = 20.000$). Aucun candidat ne pourra être nommé s'il ne réunit pas ce chiffre de voix, voilà ce qu'est le quotient; qu'est-ce que la liste de préférence? Et pourquoi? Dans le système du *quotient seul*, dès qu'un candidat a obtenu le chiffre de voix nécessaire pour être élu, les voix qu'il recueille en surnombre sont perdues. Comment utiliser ces voix? Tel était le problème qui se posait et qui fut résolu successivement, mais indépendamment, d'une part par un ministre danois, M. Andrae, en 1855, et par un publiciste anglais,

M. Hare, en 1859. Désormais, l'électeur inscrira sur son bulletin, non plus un nom unique, mais plusieurs, selon l'ordre de ses préférences. « De la sorte, au dépouillement, on lit le premier nom de chaque bulletin ; quand l'un de ces noms réunit un nombre de voix égal au quotient, le candidat qui le porte est déclaré élu. Si ce nom réapparaît dans la suite, il est rayé, et le second nom inscrit est lu à la place ; si le second nom était celui d'un candidat également élu, on lirait le troisième. » (1)

On sait avec quel enthousiasme John Stuart Mill a célébré ce système : « Ce fut bientôt après la publication des idées sur la réforme parlementaire que je pris connaissance de l'admirable système de représentation proportionnelle de M. Hare... Je reconnus, dans cette grande idée pratique et philosophique à la fois, le plus grand perfectionnement dont le système du gouvernement représentatif soit susceptible... Cette découverte nouvelle dans l'art de la politique, car le plan de M. Hare n'est pas moins qu'une découverte, m'inspira des espérances nouvelles et plus de confiance dans l'avenir de la société humaine... Les opinions indépendantes s'ouvriront un passage pour entrer dans les conseils de la nation et s'y faire entendre, ce qui est souvent impossible sous les formes actuelles de la démocratie... » (2)

John Stuart Mill a l'éloge excessif. Sans doute, le

(1) Comte Jean de Nicolay, cité par Charles Benoist. Rapport.

(2) Stuart Mill, *Mes Mémoires*, p. 246 et suiv.

système du quotient et de la liste de préférence offrait de considérables avantages : celui-ci, notamment, que toute minorité importante devait forcément être représentée. Par contre, il présentait de multiples inconvénients. « Il peut se faire, écrit le comte Jean de Nicolay, et le cas, d'ailleurs, est général, que l'élection ne soit pas parfaite, et que de quelques candidats ayant réuni un certain nombre de voix, aucun d'eux n'atteigne le quotient électoral ; dans ce cas, la majorité ordinaire décidera entre eux. La loi exige toutefois que, dans pareil cas, l'élu réunisse un nombre de voix au moins égal à la moitié du quotient. Si ce nombre n'est pas atteint, on fait un nouveau recensement complet des bulletins et on prend sur chaque liste le nom venant immédiatement après le nom déjà sorti à l'élection. L'élection complémentaire se trouve faite, par là, à la majorité ordinaire sur l'ensemble des suffrages (1).

Notez que cette élection complémentaire, qui se fait ainsi à la majorité, peut avoir une importance extrême. C'est elle, quelquefois, qui déterminera le parti auquel appartiendra le pouvoir ; si bien que le système d'Andrae-Hare échoue en quelque sorte en entrant au port.

Autre critique : Le résultat de l'élection dépendrait, en grande partie, d'après MM. Hage et Larson, des hasards du dépouillement. « Supposons, lisons-nous dans M. André Fournier, qu'il y avait 1.000 bulletins portant

(2) Comte Jean de Nicolay, *loc. cit.*

AB et 1.000 bulletins portant AC., le quotient électoral par hypothèse est 1.000. Si les 1.000 bulletins AB sortent les premiers, B venant en seconde ligne n'aura pas une seule voix. Au contraire, quand les bulletins AC sortiront, A étant déjà élu, toutes les voix compteront pour C et assureront son élection. Le résultat serait inverse si les bulletins AC sortaient les premiers ; B serait alors élu. Donc, entre deux candidats égaux, le hasard seul fait pencher la balance (1). Cette hypothèse est, croyons-nous, trop irréaliste pour impressionner. Des « séries », comme celles qui sont ici prévues, ne sortent jamais, même pas à Monte-Carlo... Mais si l'on veut bien se souvenir qu'un bulletin, après avoir servi, est définitivement mis de côté, sauf dans un cas très rare, l'on comprendra que des noms inscrits sur la grande majorité des bulletins pourront être négligés, tandis qu'un candidat sera élu à la simple majorité, avec un chiffre de voix moins élevé. Ces imperfections expliquent que le système du quotient et de la liste de préférence ait sans cesse perdu du terrain en Danemark même, sa terre d'origine, et qu'il ait fini par être abandonné. Depuis 1903, le Danemark a adopté le système de Hondt, avec quelques nuances, ayant à cœur d'obtenir une représentation proportionnelle, non plus à l'estime pour les personnes, mais à l'importance des partis.

Peu de propositions françaises récentes se rattachent

(1) André Fournier : *La R. P. dans le canton de Genève*.

à ce système ; avant de les aborder, qu'on nous permette encore de présenter un rapide historique parlementaire de la question en France avant 1900.

« C'est, écrit M. Charles Benoist, c'est à l'Assemblée nationale élue en 1871, que la R. P. fit pour la première fois en France l'objet d'un débat législatif. » Notons quelques étapes. En 1875, M. Pernolet, député de la Seine, proposa d'appliquer la R. P. aux élections législatives. Le rapporteur, M. de la Sicotière, salua l'idée au passage et « tout en lui ouvrant les portes de l'avenir, lui ferma celles du présent. » Dix ans plus tard, en 1885, un autre rapporteur, M. Constans, reconnut que la R. P. méritait d'appeler sur elle « les méditations de l'homme public. » Enterrement que cela avec de l'eau bénite de cour ! Il y eut encore quelques tentatives isolées en faveur de la R. P. puis la question sommeilla. MM. Le Gavrian et Dansette, d'une part, l'abbé Lemire de l'autre, la réveillèrent en 1896, probablement sous les mêmes influences. « Par un coïncidence frappante, écrit M. Charles Benoist, MM. Le Gavrian, Dansette et l'abbé Lemire, représentaient à la Chambre des Députés le département du Nord... cette fois c'étaient les voix venues de Belgique qui passaient et parlaient par dessus la frontière. » Dès lors, les propositions de loi tendant à l'établissement de la R. P. ne cessèrent de se produire et de se multiplier.

Celles de M. Dansette, de 1902 et de 1903, se rattachent

au système d'Andrae et de Hare, nous allons maintenant les étudier.

Proposition de M. Jules Dansette (Annexe au procès verbal de la séance du 10 juin 1902, N° 8. Annexe au procès verbal de la séance du 9 juin 1903, N° 978). Nous serons ici extrêmement brefs pour cette raison que, dans le cours de la législature actuelle, M. Jules Dansette a déposé une nouvelle proposition que l'on peut dès lors regarder comme l'expression la plus complète de sa pensée sur la question.

Ces propositions ont été l'objet d'un rapport très détaillé de M. Ch. Benoist, nous n'en reproduirons que les lignes essentielles : « Pour qu'une liste ait droit à un député, il faut qu'elle ait atteint le quotient ; au delà, les fractions supérieures à la moitié du quotient. » Comme l'observe M. Charles Benoist, « le chiffre d'élection est manifestement élastique ; le mètre électoral tantôt « s'allonge » et tantôt « se raccourcit » presque jusqu'au demi-mètre ; les uns n'ont été élus que parce qu'ils avaient atteint le quotient, mais les autres le sont quand même, par la distribution supplémentaire, quoi qu'ils aient montré et parce qu'ils ont montré qu'ils atteignaient, en le dépassant à peine, le demi-quotient..... Et voilà, dans la proportionnalité même, une belle disproportion ! » Ces raisons ont sans doute paru définitives à M. Dansette lui-même, puisque, dans sa proposition du 12 juin 1906, il a abandonné le quotient pour le diviseur commun ; nous le verrons bientôt.

Notons en passant que le système Dansette « première manière » était une « importation » de Neuchâtel et de Genève, lesquels y sont restés fidèles.

Pour défendre ses propositions, M. Jules Dansette s'appuyait sur les résultats obtenus à Genève; ils étaient tels d'après lui que l'Assemblée de ce canton donnait une reproduction absolument fidèle de la volonté du pays. Voici quelques chiffres qui le démontrent :

Élections du 13 novembre 1892.

COLLÈGE DE LA VILLE DE GENÈVE (34 députés à élire).

Liste démocratique. . .	67.007	suffrages	13	députés.
— radicale-libérale . .	64.865	—	13	—
— indépendante. . . .	9.099	—	2	—
— radicale-nationale .	8.484	—	2	—
— ouvrière-socialiste .	19.175	—	4	—

COLLÈGE DE LA RIVE GAUCHE (40 députés à élire).

Liste démocratique. . .	62.245	suffrages	12	députés.
— radicale-libérale . .	77.430	—	14	—
— indépendante. . . .	53.204	—	10	—
— radicale-nationale .	12.526	—	2	—
— ouvrière-socialiste .	9.481	—	2	—

COLLÈGE DE LA RIVE DROITE (26 députés à élire).

Liste démocratique. . .	25.250	suffrages	8	députés.
— radicale-libérale . .	31.441	—	11	—
— indépendante. . . .	10.383	—	3	—

Liste radicale-nationale .	5.438	suffrages	3	députés.
— ouvrière-socialiste .	4.567	—	2	—

ENSEMBLE POUR LE CANTON.

Liste démocratique. . . .	154.502	suffrages	33	députés.
— radicale-libérale . .	173.736	—	38	—
— indépendante. . . .	72.586	—	15	—
— radicale-nationale .	26.448	—	6	—
— ouvrière-socialiste .	33.221	—	8	—

A la seule lecture de ces chiffres, il apparaît que les divers partis obtenaient une représentation sensiblement en rapport avec leurs forces. Et cet heureux résultat n'était pas « accidentel » puisqu'il se reproduisait aux élections suivantes.

Élections 10 novembre 1895.

COLLÈGE DE LA VILLE DE GENÈVE (34 députés à élire).

Liste démocratique. . . .	57.234	suffrages	12	députés.
— radicale-libérale . .	68.177	—	14	—
— indépendante. . . .	9.173	—	2	—
— nationale	13.433	—	3	—
— ouvrière-socialiste .	17.855	—	3	—

COLLÈGE DE LA RIVE GAUCHE (40 députés à élire).

Liste démocratique. . . .	61.164	suffrages	11	députés.
— radicale-libérale . .	85.599	—	15	—
— indépendante. . . .	52.793	—	9	—

Liste nationale	15.371 suffrages	3 députés.
— ouvrière-socialiste .	12.540	— 2 —

COLLÈGE DE LA RIVE DROITE (26 députés à élire).

Liste démocratique. . . .	22.668 suffrages	7 députés.
— radicale-libérale . .	34.865	— 11 —
— indépendante. . . .	10.819	— 3 —
— nationale	8.349	— 3 —
— ouvrière-socialiste .	6.704	— 2 —

ENSEMBLE POUR LE CANTON.

Liste démocratique. . . .	141.065 suffrages	30 députés.
— radicale-libérale . .	188.641	— 40 —
— indépendante. . . .	72.785	— 14 —
— nationale	37.153	— 9 —
— ouvrière-socialiste .	37.099	— 7 —

Nous pourrions poursuivre cette démonstration en indiquant les résultats obtenus dans les élections postérieures, mais ce serait un peu fastidieux sans doute et les conclusions seraient les mêmes; à Genève, avec le système du quotient et de la répartition des excédents aux plus fortes fractions, les partis obtiennent en somme le nombre de députés auquel ils peuvent légitimement prétendre. Et c'est pourquoi M. Jules Dansette proposait de transplanter en France ce système genevois. Si plus tard, il changeait d'avis, c'est qu'une expérience se faisait à Bruxelles d'un système différent et qui donnait

des résultats plus équitables encore, nous le verrons ailleurs.

Dans l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi sur l'élection des Députés au Grand Conseil de Neuchâtel, nous relevons quelques remarques qui nous paraissent offrir quelque intérêt. « Nous avons examiné les divers procédés qui sont préconisés et appliqués pour assurer la R. P. des partis..... nous avons déjà dit que le procédé du vote cumulatif, autorisant l'électeur à répéter deux ou plusieurs fois le nom du candidat de ses préférences et permettant ainsi à un groupe souvent peu important d'électeurs d'avoir des représentants, est un procédé imparfait et dangereux, soit en lui-même, soit qu'on le combine avec la concurrence des listes... Nous inclinions un moment vers le procédé du vote limité, qui interdit à un électeur le droit de voter pour la totalité des sièges à pourvoir et qui assure une place à la minorité, à raison surtout de l'extrême simplicité et de l'application si facile de ce procédé. Il est sans doute un peu empirique... il oblige dans certains collèges où une minorité n'existe pas à en créer une artificiellement... avec le procédé du scrutin de liste avec répartition proportionnelle (lequel a leurs préférences), l'application du quotient pour établir combien il revient de sièges aux différentes listes..... c'est-à-dire la division du nombre des votants par celui des sièges à pourvoir nous mettra inévitablement en présence de fractions ou de restes ne répondant pas à des sièges entiers. A qui attribuer les

sièges laissés en souffrance ? M. D'Hondt a déterminé un procédé mathématique et d'une exactitude absolue, celui du chiffre répartiteur ou diviseur, pour la répartition de ces sièges ; *mais l'emploi de ce procédé est trop compliqué pour qu'il puisse être recommandé*, nous préférons dès lors adopter le procédé empirique qui consiste à attribuer ces sièges laissés en souffrance aux plus forts excédents. » Au moment où ces lignes furent écrites, le système D'Hont n'avait pas encore été expérimenté. Il l'a été depuis par la Belgique, et il semble qu'elle ait eu à s'en féliciter.

En tous cas l'immense majorité des partisans de la R. P. en France tient pour le système d'Hondt et non pour celui d'Adrae et de Hare : on s'en aperçoit aisément si l'on compare le nombre des propositions qui dérivent de l'un ou de l'autre.

CHAPITRE III

Concurrence des listes et double vote simultané.

Dans ce système l'électeur vote à la fois pour un parti et pour un candidat. Chaque voix a une double valeur ; elle compte pour une liste et pour un homme ; si bien que le citoyen exprime en même temps et ses préférences de parti et ses préférences personnelles. Succinctement voici quel est le mécanisme d'une élection. Chaque parti peut présenter une liste comprenant un nombre de candidats égal ou inférieur au nombre de sièges en jeu. Ces listes sont officiellement déposées dans un délai fixé avant le jour de l'élection. Il est ensuite procédé au scrutin ; quand il est clos, l'on détermine, à l'aide d'opérations assez simples que nous exposerons : 1° le nombre des représentants auquel chaque liste a droit ; 2° les candidats de chaque liste auxquels seront nominativement attribués les sièges qui reviennent au parti. Il est nécessaire de donner quelques explications un peu moins générales sur deux points : le vote des électeurs et la répartition des sièges.

Le vote de l'électeur peut s'exprimer de quatre façons différentes : *le vote de la liste libre* ; *le double vote simultané avec radiation sans panachage* ; *le double vote simultané avec radiation et panachage* ; *le vote par suffrages*. Donnons-en une idée d'ensemble.

Dans le système de la *liste libre*, l'électeur est tenu d'accepter les liste telles qu'elles ont été élaborées par les comités ; il ne peut pas les modifier, y rien changer. Rien de plus facile que de déterminer le nombre des voix de chaque liste ; il suffit d'additionner ses bulletins, quant au candidat de chaque liste, il ont tous le même chiffre de suffrages ; sont proclamés élus ceux qui d'après l'ordre d'inscription, viennent en rang utile. Ce procédé se recommande de prime abord par son extrême simplicité ; mais il a de graves défauts ; il mène notamment à l'oligarchie des comités électoraux. Nous avons l'occasion de le montrer en détail quand spécialement, nous aborderons la proposition Massabuau.

Dans le système du *double vote simultané avec radiation sans panachage*, le même inconvénient n'existe pas, tout au moins au même degré. L'électeur vote toujours pour une liste ; mais, sur cette liste, il ne peut rayer les noms qui ne lui plaisent pas. Pour connaître le chiffre électoral de chaque liste, il suffira, comme précédemment d'additionner ses bulletins, qu'ils soient complets par suite de radiation. Quant aux candidats, il est évident qu'ils n'auront plus tout le même nombre de voix, puisque la faculté de radiation existe. — Dès lors

ce n'est plus l'ordre d'inscription sur les listes qui déterminera les élus, mais bien le plus ou moins grand nombre de suffrages qu'ils auront respectivement recueillis. Il est clair que la liberté de l'électeur est moins enchaînée qu'elle ne l'était dans le procédé de la liste libre ; mais elle est loin d'être entière. Pour la dégager davantage a été imaginé le troisième système que nous avons indiqué ; *double vote simultané avec radiation et panachage*.

Il n'est qu'une variante du précédent. Non seulement l'électeur a la faculté de rayer les noms qui ne lui conviennent pas ; mais il peut les remplacer par d'autres. Le quotient électoral s'obtient toujours de la même façon. Pour les listes on additionne leurs bulletins. Pour les candidats, les élus sont ceux qui ont le plus grand nombre de voix. Une manœuvre est possible ; M. André Fournier (1). l'a très bien mise en lumière : “ Le chiffre électoral des listes étant déterminé non par les voix accordées aux candidats, mais par les suffrages attribués aux partis, il en résulte qu'un groupe quelconque peut sans inconvénients voter pour des candidats adverses et chercher à obtenir ainsi l'élection des hommes peu marquants ou détriment des têtes de liste.” Voulant éclairer son argumentation par un exemple, M. André Fournier poursuit : “ Supposons qu'il y ait en présence quatre partis sensiblement égaux dans une cir-

(1) André Fournier, *loc cit.*

conscription ayant trente représentants à élire. Chaque parti pourra espérer obtenir une dizaine de députés au maximum. En conséquence, il lui suffira de porter toutes foyes sur ses dix candidats préférés. Restent vingt suffrages disponibles que les électeurs pourront sans inconvénient reporter sur les candidats adverses les moins en vue dans le but d'assurer leur élection et par suite l'échec des chefs du parti. Ainsi le panachage permet aux électeurs d'un parti d'exercer une influence perturbatrice sur l'élection des candidats d'un autre parti."

Résultat assurément très fâcheux, mais qu'il est, semble-t-il, possible d'éviter. Si un parti prévoit que ses adversaires essaieront par le panachage de faire passer " la queue " de sa liste au détriment de la tête, il peut parer à ce danger par la faculté de radiation qui lui est reconnue, qu'il raye lui même les derniers noms de sa propre liste ; les premiers seront avantagés d'autant ; la tactique des adversaires sera inefficace. — Il faut reconnaître, d'ailleurs, que ce n'est là qu'un " expédient " pénible pour un parti et qu'il eût été impossible de graduer de telle sorte qu'il réussisse sûrement et sans entraîner d'inconvénients, il est essentiellement empirique, et par suite peu certain. Un meilleur existe ; le voici : rendez le panachage dangereux en disposant que toute voix accordée par l'électeur d'un parti au candidat d'un autre parti comptera non pas seulement pour ce candidat d'un autre parti comptera non pas seulement

pour ce candidat, mais encore pour sa liste, attribuez les suffrages panachés à leurs listes respectives. Voici, d'après M. André Fournier comment ce système fonctionne : 1^o on fait le compte des bulletins de vote obtenus par chaque parti. Puis on multiplie ce nombre par celui des députés à élire afin d'avoir le total des suffrages donnés à chaque liste. Par exemple, si l'on retrouve dans l'urne 1.000 bulletins radicaux, et qu'il y ait 10 députés à élire, on dira que la liste radicale le a obtenu $1.000 \times 10 = 10.000$ suffrages. 2^o on compte le nombre de suffrages accordés à chaque candidat de chaque liste. Lorsqu'on rencontre un nom panaché, on retire un suffrage à la liste sur laquelle il est inscrit, et on en donne un à la liste sur laquelle il figure officiellement. Supposons qu'en dépouillant un bulletin radical, on rencontre le nom d'un candidat conservateur, on défalquera un suffrage de la liste radicale et on ajoutera un suffrage à liste conservatrice" (1). Nous reviendrons sur ce procédé en étudiant la proposition de M. le Député E. Flandin, de l'Yonne. Disons des maintenant que si le dépouillement du scrutin est assez compliqué, la manœuvre que le panachage fait redouter et qui consistait à décapiter l'adversaire n'est plus possible.

Il reste un quatrième et dernier système ; *le vote par suffrages*. L'électeur vote pour les candidats qui lui

1 André Fournier, *loc cit.*

plaisent, à quelques listes qu'ils appartiennent. Le chiffre électoral de chaque parti s'obtient en additionnant la somme des voix attribuées aux candidats qui ne figurent que sur sa liste. Sont élus les candidats qui ont recueilli le plus de suffrages.

La liberté de l'électeur est pleinement sauvegardée, mais la présentation d'une liste complète devient nécessaire pour chaque parti, sous peine de se placer lui-même dans une situation d'infériorité vis-à-vis des autres. Exigeance tout à fait inutile, car il est certain que chaque opinion n'obtiendra pas tous les sièges à pourvoir. Cet inconvénient est d'ailleurs inévitable; il suffit de laisser à l'électeur, qui dispose d'autant de voix qu'il y a de députés à élire, la faculté de cumuler des suffrages sur un ou plusieurs noms. M. André Fournier recommande ce procédé : « A la concurrence des listes, écrit-il, il emprunte l'exakte proportionnalité dans l'attribution des sièges. Au vote cumulatif, il emprunte un mécanisme souple et délicat qui permet aux électeurs de manifester en toute liberté leurs préférences en faveur des candidats. Par le cumul des suffrages, il devient très facile de faire figurer sur les listes un nombre de candidats égal à celui des députés à élire. Le vote par suffrages accumulés apparaît finalement comme le plus recommandable parmi les procédés du système de la concurrence des listes (1). » Nous verrons dans la suite

(1) André Fournier, *loc. cit.*

ce qu'il convient de penser de cette affirmation : la proposition de MM. Louis Martin, Magnard, Carpot, Ajam, Messimy, etc. . . nous en fournira l'occasion.

Nous savons maintenant d'une manière sommaire, mais assez précise, cependant, croyons-nous, comment l'électeur vote à la fois pour une liste et pour un candidat. Reste à rechercher par quelle méthode l'on déterminera le nombre des représentants auquel chaque parti a droit. La plus simple est celle du quotient. « Le scrutin clos, écrit M. Charles Benoist, on commence par procéder ainsi que dans le système de Thomas Hare ; on cherche le quotient, le mètre électoral, en divisant le chiffre total des votants par le chiffre des sièges, soit 200.000 votants et 10 sièges ; le quotient de 200.000 divisé par 10 est de 20.000. Cela fait, il faut déterminer combien de sièges reviennent à chaque liste. On divise alors le nombre total de voix que chacune d'elles a obtenues par le quotient du chiffre d'élection, soit quatre listes ayant l'une 80.000, l'autre 60.000, l'autre 40.000, l'autre 20.000 voix. Elles devront avoir l'une quatre sièges, l'autre trois, l'autre deux, et la dernière un siège » (1). Malheureusement, les choses ne se passent pas aussi simplement dans la réalité que dans l'hypothèse de M. Charles Benoist, lequel d'ailleurs est le premier à le reconnaître. Modifions les chiffres de nos quatre listes et supposons qu'elles aient obtenu respectivement : 75.000, 55.000,

(1) Charles Benoist, *loc. cit.*

40.000 et 30.000 voix. Divisons le chiffre électoral de chaque liste par le quotient trouvé, nous aurons :

Liste n° 1, $75.000 : 20.000 = 3$ sièges + un reste de 15.000

Liste n° 2, $55.000 : 20.000 = 2$ sièges + un reste de 15.000

Liste n° 3, $40.000 : 20.000 = 2$ sièges

Liste n° 4, $30.000 : 20.000 = 1$ siège + un reste de 10.000

Huit sièges seront ainsi répartis ; mais il y en avait dix à répartir, à qui attribuer les deux derniers ? Diverses solutions sont possibles ; l'on peut, par exemple, les accorder à la liste qui a le plus fort chiffre électoral, à celle encore qui a le reste le plus élevé, etc., mais pour parler comme M. Charles Benoist, « ce sont là des expédients qui s'éloignent assez de la justice et de la vérité rêvées, qui font au dernier pas retomber dans le relatif, dans le contingent, dans l'empirisme, dans l'arbitraire que l'on fuyait. »

Il faudrait arriver à ce que la répartition se fit en une seule fois, et non plus au moyen de deux opérations distinctes ; l'une basée sur le quotient ; l'autre sur un expédient quelconque. Pour atteindre ce but, l'on a remplacé le quotient par le chiffre répartiteur.

Notons d'abord qu'il présuppose la concurrence des listes et qu'il n'est, comme son nom l'indique, qu'un mode des répartitions des sièges. Il revêt deux formes ; le commun diviseur de M. le Professeur d'Hondt, et « le plus un » de M. Hagenbach Bischoff.

1° *Le commun diviseur d'Hondt.* Le problème, d'après

M. d'Hondt, revient à trouver un chiffre répartiteur « qui donne un nombre de quotients égal au nombre de députés à élire. » Pour le résoudre, il suffit de diviser successivement les chiffres de chaque liste par 1, 2, 3, 4, 5, etc. Les résultats sont rangés d'après leur ordre d'importance ; le quotient qui occupe le rang correspondant au nombre des sièges à répartir fournit le répartiteur cherché.

Reprenant l'exemple ci-dessus donné et lui appliquant cette formule, il vient :

Diviseur	Liste n° 1	Liste n° 2	Liste n° 3	Liste n° 4
1	75.000	55.000	40.000	30.000
2	37.500	27.500	20.000	15.000
3	25.000	18.333	13.333	10.000
4	18.750	13.250	10.000	7.500

Les résultats étant rangés par ordre d'importance jusqu'au dixième, puisque, par hypothèse, il y a dix sièges, nous avons 75.000, 55.000, 40.000, 37.500, 30.000, 27.500, 25.000, 20.000, 18.750 18.333. Le chiffre répartiteur est de 18.333. Divisons par ce chiffre : 18.333, le total des voix obtenues par chaque liste, et nous obtiendrons le nombre de représentants qui reviennent à chaque parti :

Liste n° 1, $75.000 : 18.333 = 4$ sièges + 1, reste 1668
 — n° 2, $55.000 : 18.333 = 3$ — + 1, — 1001
 — n° 3, $40.000 : 18.333 = 2$ — + 1, — 3334
 — n° 4, $30.000 : 18.333 = 1$ — + 1, — 11663

Il apparaît aux yeux que du premier coup les dix sièges à accorder se trouvent pourvus ; le but poursuivi est atteint, mais n'est-ce pas au prix de bien longues opérations, quand les sièges sont très nombreux ?

2° « *Le plus un* » de M. Hagenbach-Bischoff. C'est ce qu'a pensé M. Hagenbach-Bischoff, et il a proposé de remplacer le diviseur commun par le système du « *plus un* » : le total des suffrages recueillis par les différentes listes est divisé par le chiffre des députés à élire *plus un*. Le quotient ainsi obtenu est le chiffre répartiteur. « Dans la plupart des cas, écrit l'auteur du procédé, on arrivera ainsi au résultat cherché (c'est à savoir à la répartition de tous les sièges d'un seul coup), mais il est possible qu'on obtienne un nombre de représentants trop petit. Dans ce cas, il sera facile de trouver par tâtonnement un diviseur répartiteur en diminuant le quotient d'une quantité nécessaire. » Il ne semble pas que M. Hagenbach-Bischoff ait réussi à simplifier le système d'Hondt, loin de là, le procédé qu'il préconise n'a pas conquis d'adeptes ; à l'épreuve faite par l'auteur même à Genève, le 31 décembre 1889, les résultats ne furent pas satisfaisants.

En définitive, le système de la concurrence des listes et du double vote simultané est à la base de toutes les propositions récentes tendant à l'établissement de la R. P. Il s'allie soit au système du quotient, soit à celui du chiffre répartiteur, mais, en France, le chiffre répartiteur est actuellement seul proposé comme on va le

voir en étudiant les différentes manifestations de l'initiative parlementaire.

Proposition de MM. Louis Mill, Charles Benoist, Guillaume Chastenet, Deloncle, Mirman, Francis de Pressensé, Eugène Réveillaud. Jules Roche, Georges Gérald.

Le titre premier de ladite proposition a pour objet le scrutin de liste, ainsi que nous le savons déjà il a été spécialement rapporté par M. le Député Louis Buyat. Voici pourquoi : « Il n'existait de majorité au sein de votre commission du suffrage universel ni en faveur du scrutin de liste pur et simple, ni en faveur du scrutin de liste avec la représentation proportionnelle. Il est juste d'ajouter que le scrutin d'arrondissement était moins bien partagé encore puisqu'il réunissait seulement quelques rares partisans du *statu quo*.... Dans ces conditions, l'honorable M. Guyot Dessaigne, président de la Commission, a pensé que la majorité qui s'affirmait contre chacun des trois modes électoraux ne devait pas avoir pour conséquence d'empêcher la Chambre de se prononcer sur des projets dont on ne peut méconnaître l'intérêt. Il a donc proposé à la Commission de nommer deux rapporteurs qui auraient pour mission de rapporter l'un le scrutin de liste pur et simple, l'autre le scrutin de liste avec le correctif de la Représentation proportionnelle » (1).

(1) Louis Buyat... *loc. cit.*

Nous avons déjà dit ce que nous pensons du scrutin de liste pur et simple ; nous n'y reviendrons pas, mais c'est ici le lieu d'observer qu'il est le préambule pratiquement indispensable de la R. P. C'est, d'après M. Buyat, ce que finirent par comprendre les Partisans de la R. P. ».... aux dernières séances un changement très marqué de manière de voir s'était produit au sein de la Commission, des partisans de la Représentation proportionnelle qui ne voulaient pas, au début, entendre parler du scrutin de liste pur et simple, se montraient beaucoup moins intransigeants. Et les plus considérables d'entre eux en arrivaient à penser que *le vote du seul scrutin de liste serait après tout une étape désirable pour la réalisation de leur réforme électorale qui ne peut se concevoir sans lui....*» (1).

Remarquons encore, en passant, que le titre 1^{er} de la proposition établit non pas seulement le scrutin de liste :

ARTICLE PREMIER. — Les membres de la Chambre sont élus au scrutin de liste pour six ans, mais encore le renouvellement partiel aux lieu et place du renouvellement intégral actuellement existant.

ART. 2. — La Chambre se renouvelle par moitié tous les trois ans, conformément à l'ordre des deux séries, qui sera réglé la première fois par voix de tirage au sort opéré en séance publique immédiatement après la constitution du bureau. La première série à nommer en 1906

(1) Louis Buyat, *loc. cit.*

sera seule élue pour six ans. Par mesure transitoire, la seconde série ne sera élue que pour trois ans. » Il n'entre pas dans notre sujet de faire le parrallèle du renouvellement intégral et du renouvellement partiel. Signalons cependant deux conséquences fâcheuses du renouvellement intégral; la Chambre qui meurt, comme le disait Floquet, ne transmet d'autre héritage qu'une table rase sur laquelle il faudra recommencer à nouveau le même travail, du moins en ce qui a trait aux propositions qui n'ont pas vu le jour de la discussion aux cours de la législature. Et secondement, les finances publiques ne sont-elles pas trop « mises à sac » dans l'année qui voit expirer les pouvoirs des députés ? La mort intégrale de la Chambre n'est pas toujours très édifiante, mais revenons à la Représentation Proportionnelle, et passons au Titre II de la proposition.

L'article 6 pose le principe de la R. P. « La Représentation proportionnelle, établie suivant les règles ci-après, est appliquée à l'élection des membres de la Chambre des Députés. » Quant à l'article 7, il ne fait qu'en développer la conséquence immédiate. « L'élection se fait en un seul tour de scrutin. » C'est de toute nécessité avec la système d'Hondt, puisqu'il ne peut pas rester de siège à pourvoir. Les ballotages se trouvent ainsi supprimés. Personne, croyons-nous, ne saurait le regretter; ils sont trop souvent l'occasion de marchandages et de combinaisons où la probité politique ne trouve guère son compte.

L'article 8 est ainsi conçu : Chaque vote a pour effet : « 1^o de contribuer au chiffre électoral qui assure à la liste le contingent d'élus déterminé par les articles 23 et 26 de la présente loi ; 2^o de déterminer le classement des candidats portés sur la même liste. » On a ici l'idée générale du système adopté ; désormais l'électeur est appelé à voter à la fois pour un parti et pour un homme ; son vote est en même temps politique et personnel. Il faut voir par quel mécanisme.

Art. 9. — L'électeur émet son vote par le dépôt de son bulletin. Il rétablit le classement des candidats dans la liste de son choix en soulignant par un trait plein au crayon noir ou à l'encre noire, les noms à qui il donne la préférence, sans qu'il puisse en désigner plus de deux dans les circonscriptions qui comportent au maximum six députés ; plus de trois si leur nombre est de 7 à 10. En outre, dans les circonscriptions ayant droit à un plus grand nombre de députés, il peut ajouter un nom de plus par cinq. Diverses observations sont ici nécessaires : le texte que nous venons de reproduire n'est point celui de la proposition Louis Mill, mais celui du rapporteur, M. Charles Benoist. Le voici dans sa rédaction primitive : « L'électeur... établit le classement des candidats dans la liste de son choix en soulignant par un trait plein au crayon noir ou à l'encre noire, sur une liste imprimée ou manuscrite *rigoureusement conforme à liste déclarée* les noms à qui il donne la préférence... » Entendez bien : sur une liste imprimée ou

manuscrite *rigoureusement conforme à la liste déclarée*. Serait nul « tout bulletin sur lequel la liste déclarée aura été modifiée, soit par addition, soit par suppression de nom. » M. Charles Benoist s'élève avec force contre une telle disposition. « Nous ne pouvons laisser si étroitement enchaîner, garrotter, ligotter l'électeur proclamé souverain et qui doit en tout cas être libre. Qu'il soit désirable que l'électeur se conforme à la discipline..., cela va de soi ; mais il va de soi aussi, et plus certainement encore, que cette discipline, nul dans une démocratie n'a le droit de l'imposer à l'électeur, si ce n'est l'électeur lui-même... Je n'ai point voulu cacher qu'il y avait un péril dans la force dont la pratique de la R. P. allait revêtir les comités... Si, d'une part, la loi prescrit que la déclaration des candidatures doit être signée par cent électeurs et affirmée par trois d'entre eux ; si donc ce sont ces cent et ces trois qui impriment à la liste leur marque de fabrique, leur estampille ; et si, d'autre part, c'est une liste *ne varietur*, si l'électeur ordinaire qui n'est ni de ces trois, ni de ces cent, ne peut effacer ou ajouter un nom sans annuler aussitôt son bulletin et perdre son vote, autant dire que l'élection dépend des cents et des trois : c'est le régime de Caucus (1). » Voilà pourquoi le savant rapporteur se sépare des auteurs de la proposition et réclame l'addition du paragraphe suivant : « Ne compte pas comme

(1) Charles Benoist, *loc. cit.*

vote de liste, mais compte comme vote isolé en faveur de chacun des candidats qui y figurent, pourvu que leur candidature soit d'ailleurs régulièrement posée, tout bulletin sur lequel la liste déclarée aura été modifiée soit par addition, soit par suppression de noms. » Nous reviendrons plus loin sur cette solution et nous verrons si la liberté de l'électeur peut s'en accommoder. Qu'il nous suffise pour le moment de constater qu'elle constitue déjà un « accroc » assez sérieux à la théorie de la liste *ne varietur* qui a prévalu en Belgique, non pas d'ailleurs sans soulever bien des objections. Voici quelle en est la cause : un bulletin ne peut exprimer qu'un seul vote et ne peut exercer d'influence que sur la collation d'un seul mandat. Un élu ne revient pas à chaque électeur, mais seulement à chacun des groupes représentant le quotient électoral.

Et voici quelques-unes des critiques qui lui furent adressées, lors de la préparation de la loi qui devait étendre la R. P. aux élections législatives. La liberté de l'électeur est supprimée, puisque le panachage est interdit, puisque le vote accordé à un candidat profite forcément à toute sa liste, puisque l'électeur ne peut pas voter nominativement pour plus d'un candidat. On observera que sur ce dernier point la proposition Mill est plus libérable que la loi belge. L'amendement est dû à M. Adolphe Carnot : dans les circonscriptions qui comportent six députés au maximum, l'électeur peut avoir deux candidats préférés : dans les circonscriptions

qui en comportent de sept à dix, trois ; dans les circonscriptions qui en comportent davantage, un de plus par cinq. Il peut paraître que c'est compliquer encore un système qui l'est déjà trop. Pourquoi ne pas s'être borné à indiquer une quote part toujours identique ? « La ligue pour la R. P. a indiqué les chiffres limitatifs qui lui ont paru les plus convenables ; elle n'a pas adopté de formule absolue, comme celle du tiers par exemple, parce que le tiers pour une liste de cinq candidats ne serait qu'un, pour une liste de huit candidats ne serait que deux. Elle a cru qu'elle devait éviter les difficultés du calcul en donnant les chiffres précis.

Sauf cette atténuation, la proposition Mill ne faisait guère que reproduire la loi belge. Et comme nous le disions ci-dessus, la loi belge a rencontré quelque opposition dans les dispositions qui nous occupent en ce moment. « Il semble utile et logique d'admettre, sur la liste, un ordre provisoire de priorité. La permission d'indiquer un ordre de préférence n'est que le corollaire du droit de présentation qui appartient aux parrains. C'est, d'ailleurs, le moyen d'assurer dans chaque liste la représentation des divers intérêts, des éléments sociaux et territoriaux importants, des nuances politiques, livrer la liste au seul jeu des votes de préférence, n'est-ce pas exposer les candidats les plus en vue à être éliminés par quelques voix d'un parti adverse, données systématiquement aux autres candidats ? »

Ayant ainsi justifié le principe, la section centrale,

dans son rapport sur le projet, se demande s'il en est fait une heureuse application. « Il importe que le corps électoral puisse, au besoin, faire comprendre que les parrains se sont mépris dans l'ordre de la priorité. C'est le but que le projet de loi veut atteindre en autorisant un vote de préférence. Est-ce suffisant? Des doutes ont surgi à cet égard. *On ne voit pas la raison décisive pour laquelle ce vote de préférence ne pourrait pas être accordé à plusieurs noms.* La section centrale signale cette question à l'attention du Gouvernement; elle pense que des considérations sérieuses peuvent être présentées en faveur d'une extension du vote de préférence et, sans se prononcer formellement, elle demande au Gouvernement d'examiner encore si l'on ne pourrait pas laisser plus de liberté à cet égard, tant pour les votes de préférence sur une même liste que pour le panachage sur diverses listes. » Peut-être, d'ailleurs, dans le système préconisé par la proposition Mill, lequel décide (art. 10) que chaque bulletin compte pour une seule unité dans le chiffre électoral, les questions relatives aux votes de préférence n'ont-elles qu'un intérêt assez relatif. Pourquoi les partis ne se borneraient-ils pas à présenter le nombre de candidats qu'ils savent à peu près pouvoir faire réussir? Sans doute, ils peuvent se méprendre sur leurs forces, mais généralement assez peu. S'ils procédaient de cette façon, le vote de préférence ne présenterait plus guère d'importance.

Poursuivons l'examen des articles; nous pouvons

négliger le onzième : « Toute candidature doit être déclarée le cinquième jour au plus tard, avant le jour du scrutin. » C'est une formalité admise, quel que soit le mode de votation et qui se justifie d'elle-même. Quant à l'article 12, il n'est que la reproduction de la loi belge : « La déclaration doit être signée par 100 électeurs au moins, appartenant à la circonscription. Elle est remise au préfet, qui en donne récépissé, par trois des signataires, qui en affirment la sincérité. Elle indique que les noms, prénoms, professions et domiciles des candidats, ainsi que ceux des électeurs qui les présentent. » Ces mesures garantissent d'une part que les candidatures proposées sont sérieuses et, de l'autre, elles ne constituent pas une entrave difficile à briser pour un groupement politique de quelque importance. Il semble qu'elles ne sauraient prêter à de bien graves critiques. Il est à remarquer cependant que de telles dispositions ne figurant point dans les propositions de loi subséquentes, — une seule exceptée. — ces propositions admettent un système différent ; nous le verrons plus loin.

ART. 13. — Avant l'expiration du délai prévu à l'article 11, les candidats proposés remettent au préfet leur acceptation écrite et signée. Les candidats acceptants, dont les noms figurent sur une même déclaration, sont considérés comme formant une seule liste. » Ces formalités se justifient d'elles-mêmes ; il ne serait pas admissible qu'un citoyen fût candidat malgré lui. Nous pouvons aborder l'article 14, l'un des plus vivement discutés

de la proposition de loi : « Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection. Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription. Un électeur ne peut signer plus d'un acte de présentation de candidats pour la même élection. L'électeur qui contrevient à cette interdiction est passible des peines édictées à l'article suivant, paragraphe 2... » Si nous analysons cet article, nous voyons qu'il contient trois défenses, dont les deux premières doivent retenir notre attention :

1° Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection, C'est la prohibition des candidats communs. Admettre des candidats communs, c'est compliquer le dépouillement du scrutin. Les proscrire, c'est restreindre leur liberté. A Genève, « un candidat peut figurer sur plusieurs listes, mais il doit préalablement opter pour l'une d'elles. » A défaut par lui de le faire, le tirage au sort désignera la liste à laquelle il sera censé appartenir. Il eût été plus franc, — quoique cela revient au même, — de défendre les candidatures communes à Neuchâtel « les suffrages donnés à un candidat porté sur plusieurs listes comptent en totalité pour la liste en faveur de laquelle il aura opté. L'option, pour être valable, doit être signée par le candidat, déposée à la Préfecture, et rendue publique par le Préfet avant que la votation ait commencé. A défaut d'option, tous les suffrages réunis sur une candidature commune sont attribués à la liste qui possède parmi les listes portant cette candidature, le plus fort chiffre électoral,

ce chiffre étant calculé sans compter les suffrages recueillis par tout candidat commun à cette liste et à une autre liste. » Voici quelles sont les raisons d'être de cette disposition : une minorité qui chercherait à augmenter son chiffre électoral en s'appropriant un candidat de nuance indécise porté sur une autre liste, verrait ainsi sa manœuvre échouer et tourner contre elle.

Il eût été encore préférable croyons-nous, d'interdire les candidatures communes, ainsi que cela a lieu en Belgique ; un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection ; mais il peut être présenté à la fois comme titulaire et comme suppléant dans la même liste. Il est certain d'abord que dans la pratique les candidats communs à plusieurs listes seront rares. « La Représentation proportionnelle, écrit M. André Fournier, a entraîné la disparition complète des noms communs. A Genève, aux élections de 1902 seulement, six candidats figurent sur les listes des deux groupes. C'était un vestige du passé qui n'a pas reparu dans les élections postérieures. » On a bien prétendu que l'option forcée d'un candidat pour une liste n'était qu'une forme à peine atténuée du mandat impératif. Il est certain que les élus seraient plus dépendants de leurs électeurs qu'ils ne le sont aujourd'hui, mais le lien plus étroit qui les rattacherait ainsi ne serait pas d'ordre *légal*, mais seulement d'ordre *moral*. Et dès lors il n'est pas possible de parler de « mandat impératif », puisqu'il est de l'essence même de ce mandat d'être légalement sanctionné.

2° Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription. C'est la prohibition des candidatures multiples, peut-être est-elle un peu absolue ; nous le verrons à propos de la proposition Louis Martin, Magnaud, etc.

3° Un électeur ne peut signer plus d'un acte de présentation de candidats pour la même élection. Cette défense se comprend de soi : cependant en Belgique où elle existe également, elle a soulevé quelques légères objections. On a signalé le cas d'un ouvrier qui serait amené à signer malgré lui une liste de présentation, sous l'empire d'une pression quelconque sans oser avouer qu'il a déjà signé une autre liste. Les tribunaux apprécieront. Le législateur ne peut pas envisager toutes les hypothèses qui peuvent se présenter dans les faits. En résumé, il y a dans l'article 14, trois restrictions que l'on peut regarder comme justifiées. Elles sont énergiquement sanctionnées (art. 15). « Sera puni d'une amende de 10.000 francs, le candidat contrevenant aux interdictions indiquées dans les deux premiers paragraphes de l'article précédent et d'une amende de 1.000 à 5.000 francs toute personne qui apposera ou distribuera des affiches, placards, professions de foi, bulletins de vote, pour appuyer une candidature illégalement posée. Dans le cas où la liste de présentation porterait des signatures fictives, les trois signataires de la déclaration prévue au paragraphe 2 de l'article 12 seront punis d'une amende de 500 à 2.000 francs. » Ces pénalités sont draconiennes, des amendes de cette importance seraient difficilement

recouvrables, tout au moins contre les colleurs d'affiches et les porteurs de bulletins !

ART. 16. — Aucune liste ne doit porter un nombre de candidats supérieur à celui des membres à élire. Cette interdiction est trop naturelle. Il est certain même que si les partis adoptaient une attitude véritablement en harmonie avec le régime proportionnaliste, ils ne présenteraient qu'une liste incomplète. Ils ne peuvent pas en effet, prétendre à tous les sièges ; dès lors il n'est pas rationnel de présenter plus de candidats qu'il n'en peut arriver en rang utile.

ART. 17. — Les candidats présentés sur une même liste, doivent être inscrits par ordre alphabétique. Cette disposition est justifiée de cette sorte par M. Louis Mill. « Dans le système belge, se trouve en tête de chaque liste, une case à voter et il y en a une en face de chaque candidat. Si on noirci le point clair de la case de tête, on vote pour toute la liste, en acceptant l'ordre de préférence donné aux candidats par le Comité qui a dressé la liste. Cette disposition avait pour but de faire subordonner la personnalité des candidats à l'ensemble de la liste et d'empêcher les inégalités trop flagrantes entre les candidats les plus connus et les plus obscurs. La gravité des inconvénients qu'il a voulu prévenir est évidente ; mais d'un autre côté, le pouvoir donné aux comités provoque, à l'intérieur des partis, des luttes fâcheuses, des rivalités personnelles qu'il faut éviter en remettant l'ordre de priorité au choix de l'électeur.

Cette nécessité s'impose d'autant plus en France que les partis ne sont pas fortement organisés comme en Belgique, et qu'il suffirait de l'introduction de majorité de hasard dans les comités plus ou moins improvisés, pour assurer le privilège du rang, non aux plus dignes, mais au moins scrupuleux. La proposition de loi supprime donc le signe qui, placé en tête de la liste, implique l'adhésion à toute la liste dans l'ordre de préférence indiqué. Les candidats doivent être classés sur le bulletin par ordre alphabétique afin que l'électeur soit invité à choisir lui-même les candidats qu'il préfère. » Nous nous associons entièrement aux observations de M. Mill relativement au système belge. Encore que nos voisins l'aient défendu par d'excellents arguments : « Pourquoi les parrains, qui ont le droit de présenter ou de ne pas présenter, n'auraient-ils pas le droit incontestablement moindre, de dire : nous présentons dans tel ordre ? qui peut le plus, peut le moins. Les parrains auraient pu présenter le candidat A tout seul et refuser le candidat B. Il peuvent donc ainsi dire qu'ils consentent bien à présenter le candidat B, mais subsidiairement au candidat A. Si un groupe d'électeurs trouve que le candidat B doit l'emporter, ses électeurs sont libres de se constituer les parrains d'une liste portant en tête le candidat B. Leur liberté n'est donc pas discutée, à côté de la liberté de l'électeur existe, d'ailleurs, celle du candidat, qui doit consentir par écrit, à accepter une candidature et qui doit, par conséquent, avoir le droit de dire dans quelles

conditions il l'accepte et entend se présenter au corps électoral. S'il ne s'était agi que d'un seul candidat, c'eût été A, ses collègues B, C, D s'effaçant devant lui et déclinant toute candidature, maintenant qu'il y a à pourvoir à quatre candidatures, B, C, D se présentent, mais en disant qu'ils n'entendent nullement chercher à supplanter A et n'acceptent que des candidatures nécessairement subsidiaires... » Quelque justes que puissent être ces raisons, elles ne nous semblent cependant pas décisives. Il faut craindre d'aboutir à l'oligarchie des Comités politiques, mais la solution préconisée par M. Louis Mill ne nous satisfait guère davantage ; la majorité des électeurs remettrait vraisemblablement les listes telles qu'elles leurs seraient distribuées et l'on voit les résultats auxquels on arriverait. Mieux vaut laisser les candidats et les électeurs entièrement libres à cet égard. Il est vrai que dans la proposition Mill, les électeurs peuvent émettre quelques votes de préférence ; mais cette latitude ne nous semble pas suffisante ; nous l'avons déjà dit.

ART. 18. « Est nul et n'entre pas en ligne de compte :

1° Tout bulletin blanc ; 2° tout bulletin portant des noms de candidats non déclarés et présentés en violation de l'article 11 ; 3° tout bulletin portant des signes manifestes de nature à le faire reconnaître. Ne compte pas comme vote de liste, mais compte comme vote isolé en faveur de chacun des candidats qui y figurent, pourvu que leur candidature soit d'ailleurs régulièrement posée,

tout bulletin sur lequel la liste déclarée aura été modifiée, soit par addition, soit par suppression de noms. » Il n'y a rien à dire des cas de nullité prévus ici ; ils sont de droit, quand à l'alinéa final : ne compte pas comme vote de liste..., nous avons déjà eu l'occasion d'en parler et nous l'aurons encore.

Rien d'intéressant à signaler sur les articles 19 et 20 qui règlent le dépouillement du scrutin, sauf ceci que si un bulletin porte un nombre de noms soulignés plus grand que celui stipulé à l'art. 7, il est tenu compte du bulletin pour la liste, mais il est considéré comme ne marquant aucun suffrage de préférence, conséquence qui va de soi, si l'on admet le principe sur lequel elle repose. Il est inutile de rappeler que nous y sommes opposés.

Les articles 21 et 22 sont consacrés au recensement des votes ; l'un d'eux est assez symptomatique, le 22^{me}. La commission de recensement nomme, pour les opérations techniques des calculateurs qui l'assistent sous sa surveillance et son contrôle. Leurs honoraires sont fixés par arrêté préfectoral. Prendre une telle précaution, n'est-ce pas laisser entendre que les calculs exigés dans le système de la R. P. ne sont pas si simples qu'on se plaît à le dire ? C'est une disposition si nouvelle qu'elle choque un peu de prime abord ; mais à la réflexion, nous la croyons heureuse.

La répartition des sièges est réglée art. 23, 24, 25, 26.

ART. 23. — Le total des bulletins favorables à une

liste constitue la masse électorale de la liste. Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte, les suffrages de préférence établissent l'ordre de priorité des candidats. Si les candidats d'une même liste ont obtenu le même nombre de voix, l'ordre est réglé par le bénéfice de l'âge. C'est « l'extrait concentré » de la proposition ; nous n'avons pas à insister, puisque nous l'étudions dans le détail.

ART. 24. — La commission de recensement divise successivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc., la masse électorale de chacune des listes et range les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des députés à élire. Le dernier quotient sert de diviseur électoral. La répartition entre les listes s'opèrent en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que la masse électorale comprend de fois le diviseur. Si une liste obtient plus de sièges qu'elle ne porte de candidats, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes. La répartition entre celles-ci se fait en poursuivant l'opération indiquée au premier alinéa; chaque quotient nouveau déterminant en faveur de la liste à laquelle il appartient, l'attribution d'un siège. Les deux premiers paragraphes se bornent à décrire le fonctionnement du système d'Hondt; nous le connaissons, quand au troisième, il nécessite de plus longues explications ; il décrète la réversion des excédents de voix d'une liste sur les autres listes. Est-ce admissible ? Un électeur a voté pour la liste conversa-

trice, et parce que cette liste a moins de candidats que d'élus, son vote profiterait à la liste socialiste? A première vue, ce résultat est choquant, mais il se produira bien rarement; il faudrait une incurie singulière pour que le nombre des candidats effectifs et suppléants fût insuffisant. C'est à chaque parti d'agir au mieux de ses intérêts. S'il se montre négligent, tant pis pour lui.

Il suffit de citer l'article 25 : « Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu la masse électorale la plus élevée; en cas d'égalité des masses électorales entre les listes, à la liste où figure le candidat dont l'élection est en cause, qui a obtenu le plus de voix; ou en cas d'égalité des voix entre les candidats à celui qui est le plus âgé. » Ces hypothèses se réalisent trop rarement pour être importantes.

De même pour l'article 26, il se comprend à la simple lecture : « Lorsque le nombre des candidats d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus; lorsque ce nombre est supérieur, les sièges conférés aux candidats qui sont classés les premiers sur la liste générale de priorité établie d'après le nombre des voix de préférence obtenues par chacun d'eux comme il est dit à l'article 19.

Une création nouvelle apparaît avec l'article 27, celle des suppléants. « Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus, les candidats non élus qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont déclarés, premier, deuxième, troisième, suppléants, et ainsi de

suite, sans que leur nombre puisse dépasser celui des élus de la même liste. » La raison d'être de ces suppléants est indiquée dans l'article 28. « En cas de vacance par décès, démission ou autrement, et dans les conditions prévues à l'article 5, titre I^{er} de la présente loi (art. 5 : « Il ne sera procédé à des élections partielles dans un département ou dans une circonscription du département que lorsque la représentation y sera réduite aux deux tiers de ses membres »). Si des candidats appartenant à la même liste que les députés à remplacer ont été, lors de l'élection de ceux-ci, déclarés suppléants, les suppléants arrivant les premiers en ordre utile entrent en fonctions. Toutefois, préalablement à leur admission, la Chambre des Députés constate qu'ils sont restés éligibles.

Une disposition de ce genre existe dans toutes les lois étrangères qui ont établi la Représentation Proportionnelle : mais elle ne s'est fait admettre qu'après de longues discussions. Les esprits ayant peine à se familiariser avec une conception aussi nouvelle. Il nous semble qu'elle est à la fois ingénieuse et heureuse. Elle supprime les élections complémentaires très fréquentes aujourd'hui, lesquelles énervent et lassent le pays. Elle est, de plus, tout à fait dans la logique du système de la R. P. Des élections complémentaires risquaient en effet de modifier la proportion des partis à la Chambre des Députés, encore qu'elle soit demeurée identique dans le corps électoral. Mais une question incidente se pose ici ;

les candidats effectifs et les candidats suppléants, doivent-ils être classés distinctement en deux catégories sur le bulletin de vote ? Oui, d'après la loi belge et voici pourquoi : s'il n'y avait pas de suppléant, il ne s'agirait que des candidats A, B, C que les parrains choisiraient pour les présenter comme seuls candidats, il ne serait pas question de D, E, F. Si une candidature est offerte à ces derniers, c'est uniquement parce qu'il faut trois candidats de plus. Les parrains veulent bien les présenter comme suppléants, mais n'entendent pas les présenter dans des conditions à pouvoir nuire à leurs candidats principaux A, B, C. Les candidats D, E, F, eux-mêmes, acceptent bien une suppléance, mais ne voudraient pas se substituer aux candidatures A, B, C, qu'ils reconnaissent être celles qui seules auraient été présentées s'il n'y avait pas de suppléants. La logique et la loyauté s'accordent donc pour donner la préférence au système qui classe les candidats en deux catégories ; les effectifs et les suppléants, plutôt qu'à celui qui consiste à décider que : seront suppléants les candidats qui recueilleront le plus de voix après les élus. Ce dernier système oblige à présenter un nombre de candidats plus considérable qu'il n'en peut arriver. Il peut de plus faire naître des concurrences fâcheuses entre les candidats d'une même liste. Nous ne saurions méconnaître la valeur de ces raisons ; néanmoins, la solution de la proposition de loi française nous paraît préférable, par cela seul qu'elle est moins compliquée.

Il n'y a pas lieu de commenter les derniers articles de la proposition Mill ; qu'il suffise de dire qu'ils ont trait à la proclamation des résultats et à la transmission des pièces.

Il ne sera sans doute point hors de propos de condenser ici les caractères essentiels de la proposition que nous venons d'examiner. Peut-être, en effet, par cela que nous sommes descendus aux détails, se trouvent-ils un peu « noyés ». Mettons-les une dernière fois en lumière : 1° Le scrutin de liste remplace le scrutin uninominal ; 2° la Chambre des Députés se renouvelle par moitié et non plus intégralement ; 3° la représentation proportionnelle selon la formule d'Hondt est appliquée ; 4° les candidats sont présentés dans l'ordre alphabétique par des Comités, mais les électeurs disposent de quelques votes de préférence ; 5° sont élus dans chaque liste les candidats qui ont obtenu le plus de ces votes de préférence ; 6° les candidatures communes sont interdites ; 7° la radiation et panachage d'après un amendement de la Commission, empêchent que le bulletin ainsi modifié ne soit compté à la liste ; mais ils n'empêchent pas qu'il ne compte comme vote isolé en faveur de chacun des candidats qui y figurent ; 8° il n'y a plus de ballottages ; il n'y a plus d'élections complémentaires. On pourvoit aux remplacements à l'aide des suppléants.

Cette proposition ne vint point en discussion pendant la huitième législature, malgré le savant rapport dont elle avait été l'objet de la part de M. Charles Benoist.

Néanmoins, pour ne pas perdre le fruit d'un long travail, la nouvelle Chambre décida, à la séance du 2 juillet 1906, que ce rapport serait repris et renvoyé à la commission du suffrage universel. Déjà les partisans de la Représentation Proportionnelle s'étaient remis en campagne. Dès le 12 juin, M. Jules Dansette avait déposé sur le Bureau à peine constitué de la Chambre une proposition de loi portant rétablissement du scrutin de liste pour les élections à la Chambre des Députés et organisation de la R. P. « Après comme avant les scrutins des 6 et 20 mai 1906, écrivait-il dans l'exposé des motifs, la Représentation proportionnelle demeure la réforme la plus immédiatement urgente de notre système politique et constitutionnel.... aucun fait nouveau.... n'est venu diminuer la légitime faveur qu'avait fini par rencontrer cette nécessaire substitution d'un régime plus équitable au régime majoritaire, dont l'oppression inflige un si éclatant démenti aux promesses du Parlementarisme et aux bienfaits qui devraient découler du libre exercice de la souveraineté nationale » (1). Et l'honorable député poursuit en rappelant quels seraient, d'après lui, les heureux effets de la R. P. « Tandis que, par la suppression du deuxième tour de scrutin, la R. P. écarte une fois pour toutes, ces coalitions immorales combinées en vue d'un succès éphé-

(1) Jules Dansette : Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1906.

mère, et démenties le lendemain par des ruptures éclatantes, elle offre aussi l'avantage de mettre un terme à la surenchère électorale qui inspire au terme de chaque législature, tant de propositions irréflechies dont le résultat le plus net est la mise du budget au pillage. »

Sur bien des points, la proposition Dansette ne fait guère que de reproduire la proposition Mill. Dans l'une comme dans l'autre, les députés sont élus au scrutin de liste et pour six ans; mais tandis que la Proposition Mill préconise le renouvellement partiel, la Proposition Dansette, elle, n'admet pas davantage la présentation des candidats par cent et trois parrains. Son article 6 est, en effet, ainsi conçu : « Les candidats d'une même liste doivent, au plus tard, six jours francs avant celui du scrutin, aux heures ordinaires d'ouverture des bureaux de la Préfecture et le dernier jusqu'à minuit, faire une déclaration collective de candidature. Cette déclaration est déposée au cabinet du préfet, signée des candidats, les signatures doivent être légalisées. La liste peut contenir autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir ou un nombre inférieur; toute déclaration faite par un citoyen isolé en son nom personnel est tenue pour une liste entière dans la répartition des sièges. » La présentation des candidatures par cent et trois parrains avait pour but d'empêcher l'encombrement nuisible qui résulterait du dépôt de liste n'ayant aucun caractère sérieux, mais le danger que l'on voulait ainsi prévenir n'est pas très grave. Il y aura quelques

candidatures de fantaisie, sans doute; mais après? Elles seront de suite éliminées de la répartition, les voix qu'elles recueilleront devant, en général, être en très petit nombre. Ces candidatures même ne se multiplieront vraisemblablement pas, par suite des frais qu'elles entraîneraient pour leurs auteurs, que d'inconvénients par contre dans la présentation par les cent et trois. N'est-ce pas le commencement, en quelque sorte, de la main-mise des Comités sur les candidats? Sur ce point, la proposition Dansette nous paraîtrait supérieure à la proposition Mill.

Autre différence très importante. D'après M. Charles Benoist, ne devait pas compter comme vote de liste, mais devait compter comme vote isolé en faveur de chacun des candidats qui y figurent, tout bulletin sur lequel la liste déclarée aura été modifiée soit par addition, soit par suppression de noms. M. Jules Dansette est moins restrictif. « Dans le dépouillement, on mettra d'abord à part les listes homogènes, c'est-à-dire celles qui porteront soit tous les noms, soit quelques-uns des noms, soit un seul nom d'une des listes ayant fait l'objet d'une déclaration de candidature, *à la condition que ces listes ne contiennent pas de noms empruntés aux autres listes.* Toute liste manuscrite ou imprimée contenant ou non une désignation officielle, mais qui ne porterait un ou plusieurs noms d'une seule liste sans en emprunter à d'autres, est comptée comme liste entière. Le procès-verbal indique d'abord le nombre des suffrages obtenus

par chaque liste entière. Dans ce système, les bulletins de chaque liste lui sont comptés, quelles que soient d'ailleurs les modifications qu'ils ont pu subir. Sauf toutefois le panachage. C'est un grand pas de fait en faveur de la liberté de l'électeur; peut-être est-il insuffisant encore et faut-il autoriser même le panachage? Nous le verrons plus loin. Quant aux bulletins panachés, voici quel serait leur sort, si les vues de M. Dansette venaient à triompher: « Les noms des candidats qu'ils portent sont, en suivant l'ordre d'inscription (notons en passant que les candidats ne sont plus classés par ordre alphabétique, mais dans l'ordre qu'ils veulent et sur lequel ils se sont mis d'accord) et jusqu'à concurrence du nombre de candidats à élire valablement comptés comme suffrages exprimés au profit individuel de ces candidats (art. 12).

Remarquons enfin que, dans sa nouvelle proposition, M. Jules Dansette abandonne le système de la liste de préférence et du quotient qu'il avait jusque-là soutenu. « La Commission de recensement divise successivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc., le total des bulletins valables favorables à chaque liste. Elle range les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance, jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des députés à élire. Prenant alors le plus faible de ces quotients comme diviseur électoral, elle attribue à chacune des listes autant de sièges que ce diviseur est compris de fois dans le total des bulletins favorables à

cette liste (art. 17). » C'est la formule belge, celle de d'Hondt; nous savons quelle est sa principale supériorité; elle répartit tous les sièges d'un seul coup.

En définitive, la proposition Dansette réalise, croyons-nous, un progrès sur la proposition Mill-Charles Benoist, parce qu'elle soustrait davantage les candidats à la tyrannie des Comités, et qu'elle laisse plus de latitude à l'électeur dans l'expression de son vote; peut-être cependant conserve-t-elle encore des entraves qu'il serait possible de faire disparaître, spécialement l'interdiction du panachage.

Le même jour que M. Dansette, le 12 juillet 1906, un groupe de députés appartenant aux diverses nuances du parti républicain (*MM. Louis Martin, Magnaud, Carpot, Ajain, Masimy, Bouynou, Maurice Colin, Pierre Poisson, Charles Deloncle, Chailley, Cazeneuve, J. Brunard, Justin Godard, Cosnard*), présentait une proposition tendant à l'établissement du scrutin de liste avec représentation proportionnelle. L'exposé des motifs débute de façon fort insinuante : « Il peut paraître insolite que l'une des premières réformes offertes à une assemblée naissante soit la suppression du mode électoral qui lui a donné le jour... Rien n'est plus respectueux envers la souveraineté nationale, rien de plus digne d'une Chambre nouvellement investie et qui à la légitime prétention de faire de bonnes choses, que de commencer son œuvre en dotant le pays d'un système de votation plus juste, plus pratique, plus rationnel

que celui dont le fonctionnement est dès longtemps reconnu défectueux. »

Suit le procès du système majoritaire. « Il suffit d'un suffrage pour qu'un nombre considérable d'électeurs ne soit pas représenté, qu'arrive-t-il alors? C'est que le parti qui a, dans vingt scrutins, essayé de faire élire quelqu'un des siens toujours vainement, ou bien se retire de la lutte, ce qui élimine une opinion importante, ou bien, lassé de ses échecs, mais exaspéré et avide de les réparer, il s'entend avec une fraction dissidente de la majorité dont il fait par ses suffrages triompher le candidat, avec ou sans condition... »

Mais, dit-on, les partis sont distribués de telle façon sur notre territoire, que les minorités d'une circonscription possédant ailleurs la majorité, il se fait généralement entre eux une certaine compensation de suffrages qui finit par assurer à chaque parti la représentation à laquelle il a droit. M. Esmein s'est fait à la Faculté, le défenseur de ce point de vue. Voici comment il y est répondu dans l'exposé des motifs: « Cet argument, sous son apparence décisive, n'a guère qu'une valeur conventionnelle, non qu'il soit impossible, en effet, que l'électeur battu se trouve à peu près représenté dans ses aspirations politiques par les élus d'un autre département, mais il n'en est pas moins vrai qu'il n'a aucunement participé à ce choix et qu'il est dépouillé du droit d'élire lui-même ses représentants. »

D'autres arguments encore sont invoqués : les abstentions

tions sont nombreuses, on songe à les frapper de pénalités.. Ne serait-il pas plus simple d'intéresser tous les électeurs au vote en leur donnant d'avance la certitude que leur bulletin vaudra tout ce qu'il doit valoir ?

Tous les partis sont également intéressés à la réforme. Pour les minorités, c'est évident ; pour les majorités, c'est aussi vrai, sinon dans le présent, du moins dans l'avenir ; car le temps s'écoule, l'opinion change et la majorité du jour devient fréquemment la minorité du lendemain. Pour le gouvernement de même ; il doit avoir le souci de connaître exactement la marche et les fluctuations de l'opinion publique, quand au pays pris dans son ensemble, il va de soi que son intérêt est d'être représenté aussi fidèlement que possible, de voir tous les partis lui offrir l'élite de leurs hommes d'État et concourir entre eux à qui défendra le plus efficacement ses droits.

Il est vrai que les partisans de la R. P. n'ont pu jusqu'ici se mettre exactement d'accord sur une formule unique et parfaite..., mais est-il une seule réforme, de quelque ordre que ce soit, qui n'ait été conçue différemment par ceux qui l'ont préconisée ? La séparation, la loi des retraites, l'assistance aux vieillards, ont donné lieu à de multiples formules.

Dans ses lignes générales, l'économie de la proposition Louis-Martin Magnaud ressemble à celle de la proposition Mill-Charles Benoist. C'est le scrutin de liste ! Les candidatures sont présentées par des parrains ; mais le

nombre de ces parrains n'est plus que de cinquante. Les candidatures communes sont prohibées, mais on peut être candidat dans trois circonscriptions, au lieu d'une; ceci pour permettre aux chefs de parti de se faire toujours élire. Une innovation importante apparaît à l'article 5 : « Les suffrages de tous les candidats appartenant à une même liste sont totalisés et la somme des voix ainsi obtenues fournit le chiffre des voix attribuées à la liste. » Dans l'exposé des motifs, voici ce que nous lisons à ce sujet : « Cette manière d'établir le quantum de chaque liste présente un inconvénient que nous ne saurions dissimuler. Lorsqu'une liste est incomplète, soit du chef des candidats, soit du chef de l'électeur qui s'est abstenu de remplacer les noms supprimés, cette liste se trouve en état d'évidente infériorité; mais il semble aux signataires de la proposition qu'une solution à cette difficulté peut être trouvée, soit dans l'établissement du vote cumulatif, soit dans cette considération, que les candidats qui se présentent isolément, doivent accepter d'avance les conséquences de cet isolement; de même que l'électeur qui a restreint son propre droit, ne saurait se plaindre de la loi qui n'a pas voulu remédier aux conséquences de cette restriction volontaire. Il n'en reste pas moins que c'est là le point très délicat de la proposition. Si ce point de vue des signataires venait à s'imposer, les partis devraient présenter des listes complètes; et ceci, nous l'avons déjà observé, est en contradiction avec la logique même du système de la Représen-

sensation proportionnelle. Quant aux électeurs, ils ne pourraient radier des noms, sans nuire à leur propre parti. Il est vrai qu'un remède pourrait être appliqué : le vote cumulatif. Pour notre part, nous n'y verrions pas d'objection.

Les deux propositions que nous venons d'analyser sont du 12 juin 1906. Deux jours plus tard, le 14, M. Massabuau présentait à son tour une proposition tendant à établir la Représentation proportionnelle (1). Voici comment il justifiait son intervention : « Plusieurs d'entre nous, dans la dernière législature, tout en étant partisans convaincus de la Représentation proportionnelle, hésitaient cependant à accepter la proposition que nous étions appelés à discuter et à la voter, dans les termes où l'avait rédigée la Commission. Si la liste *ne varietur* peut être la règle en Belgique où, par l'organisation disciplinée des partis, l'individu se résigne à ne traduire que par un choix de liste ses préférences de parti, l'électeur français, habitué à manifester librement son choix, s'en accommoderait mal. Lui interdire de panacher sa liste sous peine de perdre son suffrage, serait priver de sa manifestation l'électeur éclectique, c'est-à-dire celui qui vote avec le plus d'observation personnelle et le moins d'esprit de parti ; en un mot, le meilleur. D'autre part, l'impossibilité pratique pour un candidat isolé d'obtenir, pour être élu, un nombre suffi-

(1) Massabuau : Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 1906.

sant de bulletins valables, c'est-à-dire de rencontrer un nombre suffisant d'électeurs consentant, pour le faire élire, à ne voter que pour un nom, éloignerait à jamais des Assemblées les initiatives et les hommes nouveaux qui ne seraient pas voiturés au scrutin dans l'ornière obligatoire de tel ou tel Comité et ne seraient pas agréés par lui. » En définitive, M. le député Massabuau adresse deux sortes de critiques à la proposition Mill-Charles Benoist ; il lui reproche d'enchaîner la liberté de l'électeur et, sur ce point, nous n'avons rien à ajouter à ce que nous avons dit, et de mener à l'oligarchie des Comités. Il est nécessaire d'insister ici. Dans son rapport, M. Charles Benoist n'a point « escamoté » la difficulté : « Je n'ai point voulu cacher qu'il y avait un péril dans la force, dont la pratique de la Représentation proportionnelle allait revêtir les Comités » ; mais il plaide les circonstances atténuantes : « Les Comités sont déjà très puissants dans le jeu du suffrage universel pur et simple..., alors que l'organisation des partis n'est pas de nécessité absolue pour qu'une opinion soit représentée. Quelle omnipotence ne leur conférerait pas la représentation proportionnelle qui ne saurait se passer d'eux. Ne prolongerait-elle pas de la sorte et ne doublerait-elle pas d'une espèce de pouvoir public extra légal, incarné dans les Comités, le pouvoir public légal, représenté par le Parlement ? L'inquiétude, sur ce point, n'est pas chimérique, disons-le ; mais sachons accorder aussi que l'on n'y perdrait pas tout et qu'il y aurait une com-

pensation. Il en serait dans l'ordre politique, de ces Comités plus régulièrement constitués, quand on les comparerait à tel ou tel de ceux que nous connaissons, spontanément investis par eux-mêmes, sans règles et sans garanties, ce qu'il en est, dans l'ordre économique, des syndicats professionnels réguliers, comparés aux Comités d'usurpation et de violence que l'on voit surgir de la terre ou du pavé pendant les grèves. Ils ne cesseraient pas d'être extra légaux, mais ne seraient plus anti-légaux, se feraient même quasi légaux... »

En Belgique, des craintes analogues se manifestèrent lors de l'établissement de la Représentation proportionnelle ; mais elle ne parvint point à s'imposer à la majorité. Plusieurs orateurs qualifièrent les divers comités de « coteries ». Il fut répondu que ce qui leur enlevait le caractère de « coteries », c'était la série déjà longue des lois portant révision électorale ; ces lois présupposent une organisation sérieuse des partis, parce que sans cette organisation le contrôle des listes par les citoyens est radicalement impossible ; des associations seules peuvent en supporter les frais, en suivre les détails ; la législation est trop compliquée, les difficultés sont trop nombreuses pour que la révision des listes ne soit pas l'œuvre d'un parti. *Cette chaîne constante de services rendus amène des relations basées sur une confiance réciproque, excluant par leur durée, leur multiplicité, leur publicité, toute idée de coterie.* Les partis existent ; les citoyens s'y rangent d'eux-mêmes. La loi, qui depuis

longtemps déjà les a reconnus, les prend tels qu'ils se constituent et les regarde comme les organismes attitrés des citoyens ; elle les admet dans la loi nouvelle comme leurs délégués pour exprimer la volonté de ces mandants dans les opérations du scrutin. C'est aux partis substitués ainsi à chaque individualité, que le projet entend donner une représentation, parce qu'il estime que l'intérêt supérieur du pays est d'en agir ainsi. » Peut-être en Belgique, mais en France, les Comités électoraux ne présentent pas les mêmes garanties ; ils forment souvent de petites « chapelles » qui ne sont guère représentatives de l'opinion publique. Dès lors il serait imprudent et irrationnel de les investir de trop de puissance et M. le député Massabuau a raison de s'élever contre une telle conception.

Il est également fondé à prétendre que, dans le système préconisé par M. Mill et Charles Benoist, le parti qui représente dans une région les solutions moyennes se verrait écrasé, précisément parce que, choisissant à droite et à gauche, ce qui lui paraîtrait le meilleur, il ferait un tout qui ne compterait pas au résultat final, soit par exemple :

Liste A : 45.000 votants dont 23.000 à la liste entière

— B : 30.000 — — 13.000 — —

et une liste intermédiaire votée par 25.000 électeurs dont 4.000 seulement l'auront votée sans changement, le reste ayant panaché avec des noms de la liste A ou de la liste B.

D'après le système de la Commission, ne compteront que :

Liste A.	23.000 bulletins ;	B. 13.000 ;	C 4.000
2 ^e quotient :	11.000	—	6.500 2.000
3 ^e	—	7.660	— 4.330
4 ^e	—	4.600	

S'il y a dix sièges à pourvoir, la liste intermédiaire n'en obtiendra pas.

Et M. Massabuau poursuit : Supposez à la place de cette liste un candidat seul qui, en dehors des 4.000 listes qui l'ont porté seul, figure de par sa popularité sur toutes les listes qui ne sont pas entières. Il aura été voulu par 60.000 électeurs, plus les 4.000 qui entrent en compte, soit 64.000 sur 200.000 et il ne siègera pas. Pour remédier à ces inconvénients, l'honorable député propose les modifications suivantes ; pas de présentation de candidats par des parrains. Chaque suffrage attribué à un candidat est compté à titre d'unité : 1^o comme suffrage individuel au profit du candidat nominativement désigné ; 2^o comme suffrage individuel au profit de la liste à laquelle appartient le candidat. En outre, et c'est là qu'est l'innovation essentielle, tout bulletin de vote imprimé ou manuscrit portant *un numéro de liste* et contenant au moins un des noms de la liste ainsi désignée, la fera bénéficier de tous les autres suffrages restant à attribuer pour atteindre le nombre des députés à élire et dont l'électeur n'aura pas disposé au profit des

candidats d'une autre liste. Les suffrages attribués, à des candidats non déclarés seront considérés comme non attribués, mais le bulletin n'en sera pas moins valable pour le surplus. » Ainsi, dans la proposition Massabuau, chaque liste est désignée par le numéro représentant le rang dans lequel a été inscrite sa déclaration à la Préfecture. « Dans le délai déterminé par la loi du 1^{er} juillet 1889, les listes sont déposées à la préfecture, signées des candidats. Il leur en est délivré récépissé portant le numéro d'ordre dans lequel a été déposée la déclaration et le jour et l'heure du dépôt. » C'est sur ce numérotage des listes que repose le système. Il est, en effet, disposé et c'est là, répétons-le, que réside la nouveauté, que « la liste sur laquelle l'électeur aura mis un numéro ou aura maintenu celui qu'elle portait si elle est imprimée bénéficiera de tous les vacants laissés sur le bulletin jusqu'à concurrence des candidats à élire. L'absence ou la radiation du numéro ne laissera plus compter que les suffrages attribués et les vacants ne vaudront pour personne. Il n'est plus nécessaire pour chaque parti de présenter une liste complète, sous peine d'être dans un état d'infériorité invincible. Et c'est un gros avantage, nous l'avons assez vu, mais il est à redouter que le procédé Massabuau ne fonctionne trop automatiquement et ne produise des résultats qui ne seraient pas voulus par les électeurs. Peut-être faudrait-il lui préférer le vote cumulatif qui a le mérite de solliciter l'attention de l'électeur et de ne pas lui réserver de

surprises ? Le contraire d'ailleurs, pourrait être aussi soutenu ; ce n'est peut-être pas une mauvaise méthode que de dispenser l'électeur de l'effort qu'il n'est pas absolument nécessaire de lui demander.

Une dernière proposition de loi à notre connaissance du moins, tendant à établir le scrutin de liste avec représentation proportionnelle, s'est produite à la séance du 8 novembre 1906 ; elle a pour auteur *M. Etienne Flandin* député de l'Yonne (1).

L'exposé des motifs est fort court, mais très précis. « Nous réclamons le scrutin de liste comme une garantie contre la pression administrative, la corruption électorale, la prédominance des intérêts particuliers sur l'intérêt général. Mais pour parer à un redoutable danger d'oppression de la part des majorités, nous n'admettons le scrutin de liste qu'avec la représentation proportionnelle. Nous croyons juste et utile que chaque parti organisé ait sa part équitable de représentation dans les assemblées du pays..... Ce sera à la fois et le moyen le plus efficace de diminuer l'àpreté de nos luttes électorales que d'apporter à chaque parti la certitude de pouvoir défendre ses doctrines sans abdiquer sa dignité dans d'humiliantes compromissions, mais pour que le scrutin de liste avec Représentation Proportionnelle soit accepté en France, deux conditions paraissent indispensables :

(1) Proposition E. Flandin, annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 1906,

Respecter la liberté, la souveraineté de l'électeur, ne pas le placer sous la tutelle de Comités substituant leur volonté à celle du suffrage universel ; n'imposer à l'électeur aucun formalisme dont la complication serait pour lui une cause de trouble. Nous inspirant de cette double préoccupation, nous avons cherché à organiser la Représentation Proportionnelle en ne changeant rien aux habitudes de l'électeur, *qui continuera à voter comme il voterait au scrutin de liste majoritaire*, et en nous contentant de demander une déclaration au candidat et une opération d'arithmétique à la commission de recensement.

Voici quelques détails sur la proposition Flandin : les membres de la Chambre des Députés sont élus au scrutin de liste pour six ans ; la Chambre se renouvelle par moitié tous les trois ans ; tout candidat en faisant la déclaration de candidature exigée par l'art. 2 de la loi du 17 juillet 1889 est tenu de spécifier la liste à laquelle devront être exclusivement attribués les suffrages exprimés sur son nom ; ainsi se trouvent évités les candidatures communes et leurs inconvénients ; mais la liberté des candidats subit une restriction qu'il n'y a d'ailleurs pas lieu de regretter, selon nous.

Chaque suffrage attribué à un candidat est compté à titre d'unité : 1^o comme suffrage individuel au profit du candidat nominativement désigné ; 2^o comme suffrage de liste au profit de la liste à laquelle appartient le candidat. Si l'électeur a inscrit sur son

bulletin de vote un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire, mais appartenant à une seule et même liste, cette liste bénéficiera d'un nombre de suffrages égal à celui des députés à élire. Ce dernier paragraphe est le plus délicat de la proposition. Il se place dans l'hypothèse où l'électeur inscrit sur son bulletin un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire, et il décide que les vacants seront comptés à la liste. Et cela à juste titre ; dans ce cas, en effet, l'électeur est évidemment partisan de la liste. Il veut seulement avantager quelques candidats au détriment des autres. Cela revient en somme, comme l'observe M. Massabuau, à donner indirectement aux noms qui restent la préférence que, dans le système Belge on leur donne en les soulignant, avec cet avantage en plus que pour six noms à élire la loi belge ne permet que deux préférences, tandis que dans la proposition Flandin on peut avantager de 1 à 5 candidats, suivant que l'on barre de 5 à 1 noms. « Mais, et c'est-là que naissent les objections, les vacants ne sont ainsi comptés à la liste que *s'il y a uniquement des radiations*. Il n'en est plus ainsi s'il y a *panachage*, de telle sorte que si la liste A a deux noms radiés sans addition de nom, ces deux radiations lui valaient deux suffrages, tandis que, au contraire, s'il y a en outre des deux noms radiés une troisième radiation remplacée par un nom d'une autre liste, les deux radiations laissées en blanc ne lui bénéficient pas. » Il en résulte, remarque M. Massabuau, que l'électeur ayant donné à un nom

étranger un suffrage sur sa liste ne peut plus marquer le droit de préférence par radiation sous peine de faire perdre à sa liste autant de voix qu'il fait de radiations. Il en résulte encore que le candidat se présentant seul sur une liste, bénéficie de toutes les voix que peut contenir la liste, mais qu'il suffit d'un nom d'une liste concurrente inscrit après le sien pour ne lui laisser que sa voix. » Si nous en croyons M. Flandin, les partisans de la proposition Flandin ne disconviennent pas qu'elle mérite des critiques à cet égard, mais ils s'en excusent sur la difficulté matérielle de déterminer à quelle liste l'électeur a voulu laisser le bénéfice des suffrages dont il n'a pas disposé lorsque son bulletin contient des noms appartenant à des listes diverses ; étant donné surtout que l'électeur peut faire de toutes pièces une liste manuscrite et qu'alors aucun signe ne peut révéler son intervention. L'on sait quel remède M. Massabuau a proposé : le numérotage des listes ; l'on sait aussi qu'il ne nous a pas paru devoir être adopté. Pour nous, la véritable solution réside dans le vote cumulatif ; avec ce procédé, l'électeur sait exactement ce qu'il fait ; il avantage les candidats de son choix dans la proportion qu'il désire. Il est à craindre, dit-on, que dans ce système des minorités très peu importantes n'arrivent, à force de discipline, à se faire représenter. Pour notre part, nous n'y verrions pas d'inconvénient. Une minorité qui serait capable d'un tel effort mériterait qu'il fût couronné de succès, car il faudrait qu'elle fût animée de bien fortes convictions.

Cela sera exceptionnel. L'émiettement des partis que l'on agite comme un épouvantail nous effraie un peu. Il ne se produira sans doute que dans d'assez étroites limites. Les minorités n'ayant pas assez de discipline pour « faire bloc ». Et dans le cas contraire, le mal ne serait peut-être pas aussi grand qu'on veut bien le dire. La politique « se nuancerait », et peut-être dans les combinaisons transactionnelles qui s'élaboreraient, les intérêts du pays trouveraient-ils leur compte. En définitive, nous sommes partisans de la proposition Flandin ; mais nous croyons qu'elle gagnerait à *admettre la possibilité du vote cumulatif, toutes les fois que, soit du fait des candidats, soit du fait des électeurs le bulletin de vote contiendrait un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire.*

CONCLUSION

La Représentation Proportionnelle devant les Congrès de Rennes et de Nancy.

Qu'on nous permette, à la fin de cette étude, d'en condenser les résultats dans quelques formules : les formules ont des inconvénients, elle ne sont jamais assez compréhensives pour embrasser les divers aspects des choses ; mais elles ont des avantages aussi : elles fixent les idées, au moins dans ce qui est essentiel. Nous estimons que la Représentation Proportionnelle des partis, sans être l'idéal, est supérieure au système majoritaire, soit sous forme du scrutin de liste, soit sous forme du scrutin uninominal. Nous estimons qu'elle pourrait être appliquée avec profit dans les élections législatives, à cause surtout de la trop inégale répartition du corps électoral dans les circonscriptions actuelles. Nous voudrions enfin qu'elle fit ses débuts en France, comme elle les a fait en Belgique, dans les élections municipales. Pratiquement, nous sommes partisan des proposition Flandin

et Louis Martin, avec les modifications que nous avons indiquées et sur lesquelles il serait superflu de revenir.

Cette phrase de M. Charles Benoist exprime exactement notre pensée. « Supérieure à ce qui est, préparatoire à ce qui doit être, la Représentation Proportionnelle, examinée au plus près, n'offre, en somme, quelques réserves que la prudence commande, rien qui soit de nature à la faire condamner par la théorie, rien non plus qui suffise à la faire repousser par la pratique ; et s'il convient lorsqu'on en parle, d'en parler sans lyrisme, de se garder de penser que, parce qu'elle introduira dans le vote un peu plus de vérité et de justice, son adoption marquera l'avènement d'un âge d'or, et comme un millenium politique, il y a lieu néanmoins de ne la point traiter avec mépris, et de hâter, en l'adoptant, l'acquisition de cet un peu plus de bien qui est peut-être tout ce qu'en comportent, dans chaque domaine, les institutions et tout ce que le progrès en apporte à chaque génération. »

C'est ce que semblent comprendre, en ce moment, les différents partis. Deux congrès se tiennent actuellement : l'un à Rennes, l'autre à Nancy. Le premier est présidé par M. Charles Benoist, et des représentants en vue du parti modéré prennent part à ses travaux ; l'autre, compte parmi ses membres, des notabilités du parti gouvernemental. Nous ne pouvons savoir encore quelles seront les décisions adoptées par ces Congrès, mais la Représentation proportionnelle figure à leur

ordre du jour, et elle a été déjà l'objet de rapports favorables.

A Nancy, notamment, le Rapporteur, M. Louis Bonnet, Président de la Fédération radicale et radicale-socialiste de la Seine, s'est nettement prononcé contre le système majoritaire : « La moitié des voix plus une est tout ; la moitié des voix moins une n'est rien. La moitié des électeurs plus un est représentée, la moitié moins un ne l'est pas : c'est l'élimination brutale du faible par le fort, le dépouillement systématique des droits d'une catégorie de citoyens par une autre catégorie..., c'est le partage de la nation en deux camps : le vainqueur et le vaincu. » Descendant de la théorie à la pratique, M. Bonnet relève les vices du système du scrutin d'arrondissement : « Le député d'arrondissement a trop de choses à régler avec le pouvoir exécutif de qui dépendent les affaires qu'il traite..., nous sommes affligés du rôle inférieur auquel le scrutin uninominal réduit le représentant. On le harcèle, on le tiraille en tous sens. Son temps est employé à une besogne de commissionnaire... Le système majoritaire du scrutin de liste et du scrutin d'arrondissement qui annihile les minorités, exaspère l'ardeur des luttes électorales. Le sort d'une députation ou d'un département peut dépendre de quelques voix. »

Des critiques d'ordre plus général sont encore adressées par le rapporteur au système majoritaire ; il lui reproche de créer des majorités sans contrepoids : « L'Idéal républicain n'est pas, davantage, de réduire

l'adversaire à un nombre infime et à une impuissance absolue..., l'intérêt général et l'intérêt privé éprouveraient un grave préjudice de la nomination d'un parlement où une minorité ne se dresserait pas devant la majorité... L'insuffisance d'une minorité est déjà un danger; une majorité sans minorité serait une calamité.»

Ayant ainsi rappelé quels sont les inconvénients du système actuel, M. Bonnet s'attache à montrer quels seraient les avantages de la R. P. : « *Avec le système majoritaire les partis font la politique générale de leur politique électorale, c'est-à-dire qu'ils sont tenus constamment à ne pas mécontenter et à satisfaire l'appoint qui a assuré la nomination de leur candidat, avec la R. P. les partis feront la politique électorale de leur politique générale; ils ne seront pas enclins à sacrifier un principe à un appoint dont ils n'ont pas besoin; ils seront libres d'éviter ces deux redoutables écueils, la surenchère et le recul* ».

Si la réforme électorale aboutit, quelle sera sa répercussion sur la force et le classement des partis ? C'est une question sérieuse à laquelle il est difficile de répondre : le rapporteur envisage cependant sans crainte les conséquences possibles du nouveau mode de votation ; ceux qui ne partagent pas ses opinions politiques ont le même optimisme... (1).

(1) Au moment où nous mettons sous presse, le Congrès de Nancy vient de se prononcer sur la question de la R. P. et de la rejeter.

Sur ce point, la Belgique nous offre de précieux renseignements; avant la R. P. voici quelle était la composition de la Chambre des représentants.

ELECTIONS DE 1895

Catholiques	3.669.518	voix	72	sièges
Libéraux	2.623.790	—	4	—
Radicaux	29.320	—	1	—
Démocrates chrétiens	22.864	—	0	—
Socialistes	283.006	—	0	—

ELECTIONS DE 1898

Catholiques	2.305.447	voix	40	sièges
Libéraux	536.447	—	3	—
Radicaux	368.745	—	5	—
Socialistes	1.324.339	—	22	—
Cléricaux dissidants	32.263	—	2	—
Candidats agricoles	26.161	—	1	—
Démocrates chrétiens	43.687	—	1	—
Commerçants	43.687	—	0	—
Candidats du Castel	203.817	—	0	—
Candidats ouvriers	2.713	—	0	—

Ces chiffres se passent de commentaires, ils proclament assez franchement les injustices du système majoritaire pour le faire irrévocablement condamner. — La R. P. allait-elle amener des surprises des renversements de majorités ? Telle était la question que les

partis se posaient à la veille de son fonctionnement.

Voici quels furent les résultats des élections :

Catholiques	994.333	suffrages	86	députés
Libéraux	498.853	—	33	—
Socialistes	461.241	—	32	—
Démocrates chrétiens	60.495	—	1	—

Ces résultats ne sont pas absolument proportionnels — d'après M. Hermann-Dumont — les catholiques auraient dû avoir 75 députés ; les libéraux, 38 ; les socialistes, 32 ; les démocrates chrétiens, 4. Cela tient à la multiplication des circonscriptions électorales et à ce fait que la somme des excédents se trouve être plus élevée pour les libéraux, les socialistes et les démocrates chrétiens que pour les catholiques. Mais comme nous sommes loin des « monstrueuses » inégalité du système majoritaire ! Il suffit de comparer les divers chiffres ci-dessus pour s'en rendre compte. Tant et si bien que tout le monde fut satisfait : « chaque parti a été content de ce qu'il avait obtenu et la R. P. paraît avoir atteint ce résultat, que le fabuliste déclarait impossible de contenter dont le monde à commencer par ceux qui lui ont donné l'existence législative » (1). Pourquoi n'en serai-t-il pas de même en France ?

(1) Herman-Dumont. *Revue édit. et parlementaire*. 1900 p. 325,

BIBLIOGRAPHIE

Annales parlementaires de Belgique et Documents parlementaires de Belgique.

Annuaire de la Législation étrangère.

CHARLES BENOIST. — *La Crise de l'État moderne — L'Organisation du suffrage universel.* Rapport (2 juillet 1906).

HENRY CLÉMENT. — *La Réforme électorale*, 1906.

JULES DANSSETTE. — *Propositions...*

HERMANN DUPONT. — *Les Élections en Belgique — Revue politique et parlementaire*, 10 août 1900.

EUGÈNE DUTHOIT. — *Le Suffrage de demain*, 1901.

ESMEIN. — *Éléments de Droit constitutionnel.*

ANDRÉ FOURNIER. — *La Représentation proportionnelle dans le canton de Genève*, 1900.

GOBLET D'ALVIELLA. — *La Représentation proportionnelle en Belgique.*

D'HONDT. — *Système pratique et raisonné de Représentation proportionnelle*, 1882.

LEMIRE. — *Proposition...*

PAUL LEROY-BAULIEU. — *L'État moderne et ses fonctions.*

LOUIS MARTIN. — *Propositions...*

SALEILLES. — *La Représentation proportionnelle — Revue du Droit public*, mars-avril-mai-juin 1898.

SARIPOLOS. — *La Démocratie et l'Élection proportionnelle*, 1899.

SIMON. — *La Représentation proportionnelle devant le Parlement français*, 1906.

VIDAL. — *La Représentation proportionnelle*, 1905.

N.-B. — Les auteurs auxquels nous avons fait les plus larges emprunts ont été cités au fur et à mesure que l'occasion s'en présentait.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — L'importance du système électoral dans une démocratie.	5
CHAPITRE I. — Avantages et Inconvénients de la R. P.	9
CHAPITRE II. — Système du Quotient et de la liste de préférence.	37
CHAPITRE III. — Système de la Concurrence des listes et du double vote simultané — avec et sans le chiffre répartiteur. . .	49
CONCLUSION. — L'avenir de la R. P. en France. . .	99



